



L'économie politique constitutionnelle positive : un bilan et un essai

François Facchini

► To cite this version:

François Facchini. L'économie politique constitutionnelle positive : un bilan et un essai. Serge Schweitzer; Loïc Flourey. Droit et économie. Des divergences aux convergences, Dalloz, pp.97-153, 2019, Thèmes.Commentaires & Actes, 978-2-247-18562-7. hal-02047131

HAL Id: hal-02047131

<https://hal.science/hal-02047131>

Submitted on 3 Mar 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.

L'économie politique ■ constitutionnelle positive : ■ un bilan et un essai

FRANÇOIS FACCHINI

*Professeur à l'Université de Paris 1
Panthéon-Sorbonne
Centre d'économie de la Sorbonne*

L'économie politique constitutionnelle relève de l'économie publique, mais aussi de l'économie des institutions. Elle est une branche de l'économie publique parce qu'elle trouve ses origines intellectuelles dans le désir de nombreux acteurs de justifier la mise en place de règles capables de limiter le pouvoir politique des hommes de l'État. Elle traite alors naturellement de la frontière entre l'État et le marché. Elle est une branche de l'économie des institutions parce qu'une constitution est une institution formelle qui définit la nature du régime politique (démocratie *versus* dictature), le type d'État (fédéral *versus* unitaire) et de démocratie (directe *versus* représentative), la forme du gouvernement (présidentiel *versus* parlementaire), le système électoral (majoritaire *versus* proportionnel), le rapport du pouvoir judiciaire au pouvoir politique (dépendance au pouvoir politique *versus* indépendance), mais aussi le rapport du pouvoir politique à la monnaie (principe d'indépendance des banques centrales), aux déficits publics et à l'impôt (constitution fiscale ou «bouclier fiscal»). Elle définit plus généralement les règles qui devront être suivies lors de la production des lois et de la loi de finance en particulier. On dénombre environ 736 constitutions écrites et promulguées depuis 1789¹ et 122 ont été adoptées entre 1990 et 2004 dont 54 en Afrique et 38 en Asie (Asian Development Bank 2005²). Son originalité par rapport à l'économie des institutions est de traiter des règles qui gouvernent la production des autres règles formelles. Il s'agit d'aller

1. Comparative Constitution Project, <http://www.comparativeconstitutionsproject.org> (consulté en sept. 2018).

2. Asian Development Bank (2005). Country Governance Assessment : Philippines. www.adb.org/Documents/Reports/CGA

au-delà de l'étude des choix sous la règle pour analyser les choix de la règle qui gouverne la production de la loi.

Cette contribution est un bilan de la branche positive³ de ce programme de recherche. Elle établit les résultats les plus robustes économétriquement et cherche aussi à savoir quelles sont les questions qui restent les plus discutées. L'opposition entre les branches normatives (ce qui doit être) et positives (ce qui est) de l'économie politique constitutionnelle structure les représentations que se font les économistes de leur travail, mais n'est pas totalement satisfaisante, car elle limite la portée prescriptive des économistes et leur utilité sociale, mais aussi parce qu'elle conduit à abandonner le champ doctrinal pour concentrer toutes ses ressources dans l'observation de régularités statistiques plus ou moins robustes. La synthèse de Stephen Voigt (2011) est caractéristique de ce désintérêt des sciences économiques contemporaines pour les questions normatives. Cette tendance est le résultat, d'une part, du monisme méthodologique qui consiste à penser que les sciences de la nature et de l'homme doivent utiliser la même méthode et, d'autre part, de la philosophie politique moderne qui refuse de croire que l'homme est un animal moral et qu'il peut agir non seulement par intérêt mais aussi par conviction. L'opposition entre l'étude de ce qui est et l'étude de ce qui doit être relève de cette tendance et trouve ses origines dans la guillotine de Hume qui reste finalement très formelle, car elle utilise des catégories peu pertinentes pour les sciences de l'homme et l'étude des choix économiques et politiques. Il serait inapproprié, cependant, de vouloir nier l'importance que cette distinction a prise dans l'organisation de l'économie politique constitutionnelle et la contribution de l'étude positive aux questions posées par la philosophie politique et la recherche d'une constitution capable de limiter les risques d'expropriation que l'État fait peser sur les individus. Cela explique pourquoi le sujet de cette contribution est l'économie politique constitutionnelle positive.

L'économie politique constitutionnelle a pourtant été à l'origine un peu pensée comme la branche normative de l'école des choix publics qui a fait de l'analyse positive des choix politiques sa principale contribution à l'étude des faits politiques. Il s'agissait d'écrire l'histoire des démocraties

3. Ce bilan de la littérature fait suite à ceux publiés par Brennan et Hamlin (2001), Voigt (2003), Kurrild-Klitgaard et Berggren (2004) et Congleton et Swedenborg (2006). G. Brennan et A. Hamlin (2001), «Constitutional Choice», in W. Shughart et L. Razzoli (éd.), *The Elgar Companion to Public Choice*, Cheltenham et al., Edward Elgar, p. 117-139. S. Voigt (2003), *Constitutional Political Economy, International Library of Critical Writings in Economics*, Cheltenham et al., Edward Elgar. P. Kurrild-Klitgaard et N. Berggren (2004), «Economic Consequences of Constitutions : A Theory and Survey», *Journal des économistes et des études humaines*, vol. 14(1), p. 3-41. R. Congleton et B. Swedenborg (2006), «Introduction : Rational Choice, Politics, and Political Institutions : Toward a Science of Constitutional Design», in *idem* (éd.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, Cambridge, MIT Press, p. 1-36. S. Voigt (2011), «Positive constitutional economics II – A survey», *Public Choice*, vol. 146 (1), p. 209-256.

sans romantisme, sans idéalisme, mais avec la froideur d'un réalisme qui pense l'homme comme égoïste et calculateur. L'homme sur les marchés et en politique aurait les mêmes motivations. Il maximiserait son utilité individuelle. La conséquence est qu'il est peu probable que les agents politiques agissent de manière bienveillante, mais aussi que l'ordre politique soit ordonné par une main invisible qui par la magie de l'agrégation transformerait les vices privés en biens publics. C'est parce que l'État est défaillant qu'il faut définir des règles pour limiter ses défaillances et faire de l'échange politique un échange à gain mutuel (Buchanan 1990⁴; Magnouloux 1993⁵). Il s'agit de faire en sorte que les agents politiques, sans le savoir et presque contre leur gré, réussissent à choisir l'intérêt général parce qu'ils y ont intérêt, i.e. parce que les institutions les incitent à faire les bons choix pour la société dans son ensemble. On retrouve ainsi la notion d'intérêt général et la légitimité qu'elle apporte aux choix politiques. La notion d'intérêt général n'est pas simple à définir. La majeure partie de l'économie politique constitutionnelle et de tous les travaux qui se placent dans la lignée de James Buchanan utilise un concept d'intérêt général immanent. Une constitution est légitime si elle est consentie. Cette tradition issue de la théorie du contrat social domine l'économie politique constitutionnelle (Buchanan 1975⁶). L'approche transcendante de l'intérêt général propose une autre perspective. Une constitution est légitime si elle réalise l'intérêt général, mais cet intérêt général n'est pas seulement le fruit d'une délibération entre citoyens. Il transcende l'intérêt des parties et n'est connu que par une petite élite savante qui sait que pour avoir du progrès social, par exemple, il faut avoir de la croissance économique et empêcher l'État d'utiliser son pouvoir pour empêcher l'accumulation de capital et *in fine* l'investissement. La dernière grande théorie de l'intérêt général repose sur la théorie des droits naturels et le principe de souveraineté individuelle. Une bonne constitution, dans ces conditions, a pour mission de protéger les droits individuels contre le désir de souveraineté des hommes de l'État. C'est cette approche de l'intérêt général qui inspire les pères fondateurs de la Constitution américaine et conduit à définir la constitution comme un texte qui encadre le pouvoir politique. Elle est en ce sens supérieure au pouvoir politique puisqu'elle en limite l'action. La constitution limite ici à la fois les pouvoirs économiques et politiques des hommes de l'État. Le principe de

4. J. Buchanan (1990), «The Domain of Constitutional Economics», *Constitutional Political Economy*, vol. 1 (1), p. 1-18.

5. Hervé Magnouloux propose dans sa thèse de doctorat une histoire et une synthèse de ces approches et de l'apport de l'économie politique constitutionnelle contractualiste. H. Magnouloux (1993), *L'économie politique constitutionnelle : la production des règles de la démocratie*, th. doctorat en science économique, sous la dir. de J.-P. Centi, Univ. d'Aix-Marseille III.

6. J. Buchanan (1975), *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, Univ. of Chicago Press.

séparation des pouvoirs législatifs et judiciaires est censé limiter le pouvoir politique et l'arbitraire des hommes de l'État. Toutes les règles constitutionnelles qui cherchent à limiter le pouvoir économique des hommes de l'État relèvent des constitutions économiques : constitution monétaire, fiscale, et financière. La constitution impose aux décideurs publics une procédure de décision. Elle explique l'importance de la dimension normative des choix constitutionnels, mais aussi la métaphore du contrat social. Le contrat social fixe les conditions de réalisation de l'échange politique. C'est ce que l'on peut appeler le choix constitutionnel. Ensuite, les règles du choix politique consenties par les différentes parties au contrat s'imposent et encadrent tous les choix post-constitutionnels. La constitution est la loi qui s'impose aux producteurs de lois et de règlements (Ordeshook 1993⁷, 231f). Elle est associée à l'invention des États modernes, car elle suppose l'existence de biens publics. C'est parce que les hommes politiques ont le pouvoir de taxer et de produire des biens publics que les contribuables s'estiment en droit de donner leur avis sur l'affectation de l'impôt i.e. les choix financiers de l'État. La constitution est en ce sens inséparable de la notion d'État et des moyens que les hommes ont mis en œuvre pour en limiter l'étendue.

La branche positive de l'économie politique constitutionnelle évalue les effets de la mise en œuvre des grands principes de la philosophie politique et de la recherche de règles constitutionnelles qui sont censés limiter l'usage privé du monopole de la violence i.e. l'État. Une approche positive, dans l'esprit des économistes qui adoptent une philosophie des sciences empiriste, consiste à utiliser ce qu'ils appellent les méthodes modernes de l'économie i.e. l'économétrie. L'économétrie associe initialement la théorie économique, la formalisation mathématique et la constitution de bases de données afin de mettre en évidence des corrélations entre des grandeurs mesurables ou dans le meilleur des cas des relations de causalité. La constitution d'un pays est dans cette perspective traitée de deux manières, soit comme une variable à expliquer («*explanandum*»), soit comme une variable explicative («*explananda*»). Comme variable explicative, la constitution est exogène. Elle est une donnée. Elle est utilisée pour expliquer le niveau de développement d'un pays ou la dynamique de la production. L'évaluation des conséquences des régimes constitutionnels a, cependant, une dimension normative, car lorsque la littérature cherche à connaître, par exemple, l'effet de l'indépendance de la justice sur la croissance économique ou de l'indépendance de la banque centrale sur l'inflation, elle devient normative dès lors qu'elle estime, implicitement ou explicitement, qu'un fort taux de croissance ou un faible taux d'inflation est préférable à un faible taux de croissance ou à un fort taux d'inflation. Comme variable à expliquer, la constitution est endogène. Pour

7. P. Ordeshook (1993), «Some Rules of Constitutional Design», in P. E. Frankel, F. Miller, J. Paul (éd.), *Liberalism and the Economic Order*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, p. 198-232.

Voigt (1997⁸), une telle méthode est la seule à pouvoir prendre le nom de science des choix constitutionnels.

Une telle approche est pourtant un peu naïve. Le jeu entre *explananda* et *explanandum* induit, tout d'abord, des raisonnements circulaires. L'indépendance de la justice explique le niveau de la production approximée par le PIB par habitant, mais le PIB par habitant est aussi utilisé par la littérature pour expliquer l'indépendance de la justice. À ces relations directes entre constitution et variables macroéconomiques s'ajoute une multitude de relations indirectes, car le type de constitution peut expliquer le niveau des dépenses publiques, la composition de ces dépenses ou la pression fiscale. Si la dépense publique, comme cela est probable, impacte la dynamique de la production, la constitution impacte indirectement la croissance économique via ses effets sur les dépenses publiques. Cette très grande complexité des faits politiques rend très improbable la possibilité d'isoler l'effet d'une variable sur une autre, et plus encore d'affirmer que la variation d'une variable est la cause ou une cause de la variation d'une autre. Cela apparaîtra clairement avec l'étude des effets de la démocratie sur la croissance économique et le développement.

L'économie politique constitutionnelle a ensuite une dimension normative. Cette recherche de ce qu'il faut faire est même l'un des motifs clés de la nouvelle économie comparée («*new comparative economics*») (Djankov et al. 2003⁹). La nouvelle économie comparée est issue de la guerre froide et de l'expérience soviétique. La chute du mur de Berlin en 1989 a rendu caduque l'opposition entre le capitalisme et le collectivisme, et conduit une bonne partie des économistes à réinvestir l'économie institutionnelle. Le socialisme a échoué, mais quel type de capitalisme doit-on choisir? Comment aller vers le capitalisme et quel rôle peut jouer dans cette transition inverse la démocratie politique? De manière un peu différente, mais avec une conséquence analytique similaire, il est important de rappeler que l'explication des choix constitutionnels peut difficilement ignorer la théorie normative, car le choix d'une norme correspond aussi au choix d'un argumentaire en faveur de cette norme et cet argumentaire relève de l'économie normative.

L'explication des constitutions est, enfin, difficile à dissocier de l'idéal politique qui inspire ces constructions juridiques. Même s'il est vrai que le choix d'une philosophie peut être opportuniste, il est indéniable qu'il est utilisé comme un système de justification de la mise en œuvre d'un principe comme celui de la séparation des pouvoirs.

Le principe de séparation des pouvoirs est probablement lié de manière purement contingente à l'histoire politique britannique. La famille des Tudors (1485-1603) puis la famille des Stuarts (1603-1714) sont entrées en conflit

8. S. Voigt (1997), «Positive constitutional economics – A survey», *Public Choice*, vol. 90 (1/4), p. 11-53.

9. S. Djankov, E. Glaeser, R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer (2003), «The New Comparative Economics», *Journal of Comparative Economics*, vol. 31(4), p. 595-619.

avec le Parlement britannique qui s'était progressivement constitué autour du conseil des vassaux et de la Chambre des communes. Cela a produit deux révolutions ; l'une en 1640 et l'autre en 1688, qui est couramment appelée la « glorieuse révolution ». En 1689, la déclaration des droits (*« bill of rights »*) obligeait le roi, à l'époque Guillaume III (1689-1702), à ne lever ni impôt ni armée sans le consentement du Parlement, d'une part, et à renoncer à légiférer par ordonnance. Cette déclaration des droits est la base de la monarchie constitutionnelle britannique.

La théorie qu'en a tirée Montesquieu et l'usage qu'en ont fait les révolutionnaires français et les pères de la Constitution américaine transforment ce fait contingent en nécessité logique et font de l'œuvre de Montesquieu une raison de ces réalisations constitutionnelles. Les choix constitutionnels de George Washington, James Madison, Benjamin Franklin et des autres pères fondateurs n'auraient sans doute pas existé sans l'histoire britannique, les choix faits lors de la Révolution française et l'apport intellectuel de Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu (1689-1755) qui, par son argumentation, a fait de la séparation des pouvoirs les bases d'un régime politique légitime i.e. capable de faire respecter les droits de l'homme. Il y a dans ces conditions une place pour l'idéologie au sens classique de science des idées dans l'explication des faits politiques et des constitutions en particulier. L'analyse normative fonde les choix politiques. Elle doit être endogénéisée dans les modèles de l'économie positive.

La dernière difficulté du refus de prendre au sérieux l'analyse normative et de privilégier l'observation des expériences constitutionnelles et leurs effets est de rendre l'innovation politique radicale impossible. L'étude positive ne produit que des descriptions plus ou moins exactes de ce qui est. Si elle est la seule connaissance disponible, elle ne produit aucun projet constitutionnel, dans le champ qui nous intéresse ici, qui n'ait pas déjà existé. C'est comme si on s'interdisait de mettre en œuvre la séparation des pouvoirs parce qu'un tel principe n'a jamais été expérimenté. Seule la méthode déductive permet de savoir de manière exacte sans expérience. L'analyse dite normative fait confiance à la méthode déductive et pense que ce qui respecte les lois de l'esprit humain permet de construire un ordre juste et efficace. Elle se présente ainsi comme les bases morales et logiques d'innovations politiques radicales et de la possibilité d'expérimenter sans s'en remettre uniquement au hasard des régimes politiques plus justes et mieux à même de répondre aux aspirations de chaque individu.

Cette contribution est construite comme un réel bilan de l'économie politique constitutionnelle positive, mais ne partage pas l'idée que les branches positives et normatives de ce champ de l'économie politique contemporaine sont imperméables. Elle débute par les débats autour des effets économiques de la démocratie et montre que parmi les thèses en présence il y a l'idée classique dans la pensée économique libérale que la démocratie conduit à un fort risque d'expropriation des citoyens des fruits de leur travail. L'État est

censé protéger les droits individuels, mais peut utiliser sa position pour aliéner une partie des richesses des citoyens (I). Cette thèse de l'incompatibilité de la démocratie et du capitalisme, autrement dit d'un régime de propriété privée, justifie la mise en œuvre d'une démocratie constitutionnelle i.e. de limites légales à la souveraineté de la majorité (II). L'économie politique constitutionnelle en ce sens ne fait qu'évaluer les effets d'un projet normatif, i.e. d'une philosophie qui soutient que la prédation légale est injuste et qu'elle bloque le progrès économique. La nature presque consensuelle de ces idées lors de la mise en œuvre des grands projets constitutionnels explique en partie pourquoi de nombreux États ont appliqué les principes de séparations horizontale et verticale des pouvoirs et tenté d'encadrer les décisions fiscales, budgétaires et monétaires des gouvernements élus. Le bicaméralisme, la distribution de droits de veto, et l'introduction d'une dose de démocratie directe sont des moyens de séparer le pouvoir législatif (III). L'indépendance de la justice sépare les juges des pouvoirs politiques (Parlement et gouvernement) (IV). Le choix d'un régime présidentiel plutôt que parlementaire est un instrument de division des pouvoirs exécutifs et législatifs (V) et le choix d'une règle majoritaire est un moyen de créer de la polarisation au Parlement et de renforcer le contrôle que les partis politiques exercent les uns sur les autres (VI). La séparation verticale des pouvoirs prône un État fédéral contre un État unitaire et prédit grâce à la concurrence politique une meilleure gestion des ressources fiscales dans les États fédéraux comme la Suisse et les États-Unis (VII). La mise en œuvre de règles budgétaires, de règles monétaires et d'autorité administrative indépendante et notamment de système de banques centrales indépendantes du pouvoir politique est une forme de séparation horizontale des pouvoirs économiques de l'État. Les élus ne sont plus les seuls à pouvoir décider. Ils doivent partager ce pouvoir avec des juges et/ou des administrations indépendantes. Ils perdent ainsi une partie de leur souveraineté monétaire, fiscale et budgétaire (VIII). On peut alors comprendre l'économie politique constitutionnelle positive comme l'évaluation d'un projet normatif de protection des droits de propriété contre un État démocratique qui est censé protéger ces droits et non les aliéner. Un tel bilan est sans doute utile pour renouveler les débats autour de la Constitution française et de ses principales faiblesses économiques si on tient compte des résultats de l'économie politique positive (IV).

I. DÉMOCRATIE VERSUS AUTOCRATIE : LE CHOIX DU RÉGIME POLITIQUE

La démocratie dans le temps long de l'histoire est une exception. Il est indéniable, cependant, qu'aujourd'hui elle semble s'imposer dans la plupart des pays du monde. L'étymologie des mots autocratie, aristocratie, théocratie,

technocratie, bureaucratie, expertocratie, épistémocratie, et démocratie est la même. Le « cratie » vient du grec *kratos* qui signifie force ou puissance. L'autocratie est un régime où le pouvoir (*kratos* = force, puissance) se fonde sur lui-même (auto). La démocratie ou *démokratia* est le gouvernement du peuple (*dēmos*). Affirmer que le peuple est souverain reste imprécis, car une telle proposition ne dit pas si le peuple souverain doit être unanime ou non. Si l'unanimité n'est pas retenue, la souveraineté est détenue par une partie du corps électoral, généralement la majorité. L'État en démocratie devient « une autorité souveraine de la majorité s'exerçant sur l'ensemble du peuple vivant sur un territoire déterminé ».

Un tel régime s'est quasi généralisé en Europe à la suite de la chute du mur de Berlin (Tableau 1), et dans de nombreux pays dans le monde, mais reste minoritaire.

Tableau 1 : Les régimes politiques dans le monde selon l'indicateur de liberté politique de l'institut *Freedom House* en 2018

Régime	Non libre	Partiellement libre	Libre
Pays	<u>Europe</u> : Biélorussie, Russie <u>Asie</u> : Afghanistan, Azerbaïdjan, Bahreïn, Cambodge, Chine, Iran, Irak, Kazakhstan, Laos, Corée du Nord, Syrie, Tadjikistan, Thaïlande, Turquie, Turkménistan, Vietnam, Yémen <u>Afrique</u> : Algérie, Angola, Burundi, Cameroun, Centrafrique, Tchad, Rép. Congo, Rép. démocratique du Congo, Égypte, Guinée équatoriale, Éthiopie, Gabon, Mauritanie, Rwanda, Somalie, Sud-Soudan, Soudan, Gambie, Zimbabwe <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Cuba, Venezuela	<u>Europe</u> : Albanie, Bosnie, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Moldavie, Monténégro <u>Asie</u> : Arménie, Bangladesh, Indonésie, Jordanie, Koweït, Kurdistan, Liban, Malaisie, Népal, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Ukraine <u>Afrique</u> : Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Sierra Léone, Tanzanie, Togo, Ouganda, Zambie <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Bolivie, Colombie, Rép. dominicaine, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay <u>Océanie</u> : Papouasie-Nouvelle-Guinée	<u>Europe</u> : Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Rép. tchèque, Slovaquie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, Taïwan <u>Asie</u> : Inde, Israël, Japon, Mongolie, Corée du Sud <u>Afrique</u> : Bénin, Botswana, Ghana, Sénégal, Afrique du Sud, Tunisie <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Argentine, Belize, Brésil, Chili, Costa Rica, Salvador, Pérou, Uruguay <u>Amérique du Nord</u> : Canada, États-Unis <u>Océanie</u> : Australie, Nouvelle-Zélande

Source : *Freedom in the World 2018*. <https://freedomhouse.org> [consulté en sept. 2018].

Cette proposition repose sur l'usage désormais largement accepté en sciences politiques et économiques quantitatives des indicateurs de libertés politiques. Ces indicateurs agrègent vingt-deux types d'information (index de Gastil¹⁰) afin de comparer les régimes politiques des États qui gouvernent les peuples de chaque pays : la manière dont le chef du gouvernement a été réélu, le mode de désignation des élus au Parlement, l'opportunité de faire une campagne électorale, la représentativité du Parlement par rapport à l'opinion, l'existence de partis d'opposition, le rapport au pouvoir militaire, la décentralisation du pouvoir politique, le pouvoir de l'opposition, la significativité des votes d'opposition, l'absence de censure, le degré d'ouverture des discussions publiques, la liberté de réunion, la liberté d'organisation des partis d'opposition, l'absence de discriminations politiques, l'absence d'emprisonnement politique ou de terreur, la liberté d'association (coopérative, syndicat, organisation privée, etc.), la liberté religieuse et l'existence de droits sociaux personnels.

Les débats autour des effets économiques des régimes politiques ne sont pas nés avec la chute du mur de Berlin, mais ont pris à cette occasion une très grande importance. La diffusion des régimes collectivistes à partir de la révolution de 1917 en Russie avait déjà conduit les sciences sociales à s'interroger sur les qualités comparées des démocraties dites libérales et des démocraties populaires ainsi que de l'effet de convergence des systèmes que certains observateurs souhaitaient voir ou pouvaient effectivement observer dans la réalité. Avec la chute des régimes collectivistes, la question consistait plutôt à savoir si la démocratie était une condition nécessaire à la transition inverse vers le socialisme. L'économie du développement a aussi participé à ce débat en se demandant si la démocratie était une condition de l'acceptation des réformes structurelles que les organisations internationales jugeaient nécessaires pour placer un certain nombre de pays pauvres sur la voie du développement économique. L'économie politique constitutionnelle proprement dite, issue des travaux des économistes du *Public Choice* et de la nouvelle économie politique n'est, pour cette raison, qu'une petite partie de la littérature. Elle trouve dans les travaux précurseurs de Gordon Tullock (1974¹¹, 1987¹²; Lafay 1990¹³) sur le fonctionnement des régimes autocratiques et leur stabilité une base théorique solide (Mueller et al. 2010¹⁴, chap. 18).

10. Gastil définit les libertés politiques comme les droits à la libre expression, à organiser ou à manifester, ainsi que les droits à un certain degré d'autonomie comme par exemple la liberté de religion, d'éducation, de déplacement et d'autres droits personnels (Gastil 1986 – 1987, p. 7). R. D. Gastil et al. (1986 – 1987), *Freedom in the World*, Westport, CT, Greenwood Press.

11. G. Tullock (1974), *The Social Dilemma : The Economics of War and Revolution*, Blacksburg, VA, Univ. Publications.

12. G. Tullock (1987), *Autocracy*, Dordrecht, Kluwer.

13. J.-D. Lafay (1990), «Gordon Tullock et la théorie de l'autocratie», *SEDEIS*, n° 73.

14. D. Mueller (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, trad. et adaptation pour les pays francophones, F. Facchini, M. Foucault, A. François, R. Magni-Berton et M. Melki (2010), *Choix publics. Analyse économique des décisions publiques*, Bruxelles, De Boeck.

La démocratie est généralement définie comme le moins mauvais des régimes politiques. Pour les économistes, cependant, il s'agit de juger de la démocratie à ses résultats productifs. Est-ce que la démocratie réussit à faire respecter les droits de propriété qui sont la condition de l'accumulation du capital, de l'investissement, des gains de productivité, de la combinaison productive et *in fine* de la croissance économique? Quatre réponses en apparence contradictoires peuvent être données à cette question.

1) Une dictature peut instituer le marché et le protéger. Taïwan, la Corée du Sud, le Chili et la Chine en sont la preuve. La démocratie n'est pas une condition nécessaire au respect des libertés économiques. 2) La démocratie est la condition du respect des libertés économiques et *in fine* de la prospérité d'un pays (Riker et Weimer 1993¹⁵). 3) La démocratie est incompatible avec le capitalisme (Weitzman 1993¹⁶). Le respect de la règle de la majorité peut détruire les libertés économiques. Il n'est pas utile, dans ces conditions, de mettre en œuvre la démocratie dans les pays en développement. Elle empêcherait la mise en œuvre des bonnes institutions et favoriserait les transferts de richesse, l'inflation, le laxisme budgétaire, etc. 4) La quatrième hypothèse inverse la relation de causalité (Libecap 1989¹⁷). Quand les libertés économiques sont respectées, les libertés politiques s'installent. La propriété privée et les formes de gouvernement s'expliquent par le besoin de protéger les investissements et de reconnaître les droits des autres individus. La première réponse se suffit à elle-même. Elle refuse le raisonnement à la moyenne et estime qu'aucune nécessité ne lie démocratie et prospérité. Les autres réponses proposent à la fois une argumentation théorique et des tests empiriques qui cherchent à confirmer par un fait statistiquement significatif leurs hypothèses théoriques.

A. LA DÉMOCRATIE : UN PRÉALABLE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La thèse selon laquelle la démocratie est nécessaire à la soutenabilité de la croissance économique repose sur l'idée que le marché politique en démocratie est plus efficace qu'en dictature.

15. W. Riker et D. L. Weimer (1993), «The Economic and Political Liberalization of Socialism : The Fundamental Problem of Property Right», *Social Philosophy Policy*, vol. 10, p. 79-102. Cité par Yi Feng (2003) dans son chapitre 10 qui en propose une synthèse. Il organise ses travaux autour de ces quatre thèses. Y. Yeng (2003), *Democracy, Governance, and Economic Performance. Theory and Evidence*, Cambridge, Massachusetts, Londres, The MIT Press.

16. M. L. Weitzman (1993), «Capitalism and Democracy : A Summing Up of the Arguments», in S. Bowles, H. Gintis et B. Gastafsson (éd.), *Market and Democracy : Participation, Accountability, and Efficiency*, New York, Cambridge Univ. Press, p. 306-315.

17. G. D. Libecap (1989), *Contracting for Property Rights*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.

La concurrence entre les groupes de pression permettrait aux élus de produire des gains politiques nets (Wittman 1988¹⁸). Olson (1993¹⁹) soutient de son côté que l'autocratie est moins efficace que la démocratie parce qu'elle augmente l'arbitraire des décisions politiques. Il rejoint Friedman (1962²⁰) pour qui les libertés économiques et politiques se renforcent mutuellement. Une expansion des libertés politiques favoriserait les droits économiques et tendrait à stimuler la croissance. En démocratie, les droits de propriété seraient plus en sécurité qu'en autocratie, car la survie de la démocratie dépend de la protection des libertés civiles et parce que sans légitimité politique un système ne peut pas survivre sur le moyen et long terme. Clague, Keefer, Knack et Olson (1996, p. 254²¹) développent un argument similaire. La démocratie est mieux par défaut. Elle est un régime qui permet de limiter le risque d'une révolution sociale ou d'actes de pure prédation dictatoriale. Elle défend contre les risques de la dictature, mais n'apporte rien de positif. Elle permet d'éviter une perte, mais pas de gagner plus. La démocratie garantit une évolution sans violence des institutions parce qu'elle garantit une plus grande stabilité et un meilleur contrôle des dirigeants politiques à travers les principes de responsabilité («*accountability*») et d'imputabilité. Rodrik (1999²²) argue de son côté qu'un système démocratique a quatre conséquences : un taux de croissance de long terme plus prévisible, une plus grande stabilité de la production dans le court terme, une plus grande capacité à gérer les chocs macroéconomiques et une meilleure distribution des richesses disponibles.

B. L'INCOMPATIBILITÉ DE LA DÉMOCRATIE AU CAPITALISME

Cette première thèse ignore toute la littérature sur les défaillances de la démocratie. Il y a en fait peu de chance que les citoyens soutiennent des gouvernements qui garantissent la stabilité de bonnes institutions pour la croissance économique. Il est même probable que ce soit le contraire qui soit vrai. Telle est la position de ce second groupe de travaux. Il serait probable en fait que la démocratie favorise la mise en place d'un État fort, violant les libertés économiques et conduisant ainsi à réduire la croissance économique. Car la démocratie favorise les groupes de pression et les dépenses de recherche de rentes publiques. On sait, en effet, que globalement de

18. D. Wittman, (1989), «Why Democracies Produce Efficient Results», *Journal of Political Economy*, vol. 97 (6), p. 1395-1424.

19. M. Olson (1993), «Dictatorship, Democracy and Development», *American Political Science Review*, vol. 87 (3), p. 567-576.

20. M. Friedman (1962). *Capitalism and freedom*, Univ. of Chicago, trad. fr., *Capitalisme et liberté*, Paris, Leduc. S Éd., 2010.

21. C. Clague, P. Keefer, S. Knack et M. Olson (1996), «Property and Contract Rights in Autocracies & Democracies», *Journal of Economic Growth*, vol. 1 (2), p. 243-276.

22. D. Rodrik (1999), «Democracies pay higher wages», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (3), p. 707-738.

hauts niveaux d'inflation (Barro 2000, p. 108²³), de fortes dépenses publiques globales (Tabellini 2005²⁴, Barro 2000, p. 27), de hauts niveaux d'imposition marginaux (Garrison et Lee 1992²⁵, Padovano et Galli 2001²⁶) et de forts niveaux de redistribution des richesses (Alesina et Rodrik 1994²⁷) nuisent à la croissance de la production. C'est ce qu'un grand nombre de travaux économétriques observent. La démocratie serait en moyenne corrélée avec i) plus de redistribution publique (Alesina et Rodrik 1994; Persson et Tabellini 1994²⁸), ii) une intense activité des groupes d'intérêt qui font pression auprès des gouvernements pour obtenir des lois et des transferts publics en leur faveur (Olson 1982²⁹), et iii) de plus hauts taux d'inflation (Barro et Gordon 1983³⁰; Feng 2003, p. 123). C'est parce que la démocratie n'a aucune raison de garantir les droits de propriété des électeurs et de ne pas exproprier les citoyens des fruits de leur travail et de leur investissement qu'elle n'est pas une condition nécessaire à l'accumulation de capital et à la prospérité d'un pays. La démocratie ne garantit pas les conditions institutionnelles de la croissance économique parce que les électeurs peuvent par intérêt ou idéologie vouloir exproprier les individus ayant la plus haute productivité. Ils votent alors pour des programmes fiscaux et financiers favorables à la redistribution des richesses et à sa socialisation. Il est probable alors que la généralisation de la démocratie et des régimes sociaux-démocrates ait été à l'origine du déclin économique de l'Europe. Ce thème est très présent dans les travaux de Ludwig von Mises et Joseph Schumpeter (Guglielmi 1955³¹). À l'origine du déclin des régimes de propriété privée, il y a la conversion d'une majorité d'électeurs et d'élites politiques aux thèses socialistes. L'histoire politique de l'Angleterre entre 1884 et 1950 en serait un parfait exemple. Les électeurs ont fait triompher les thèses socialistes du Parti travailliste et leurs politiques publiques. La conséquence fut le déclin du capitalisme britannique. La démocratie n'a

23. R. J. Barro (2000), *Les facteurs de la croissance économique. Une analyse transversale par pays*, Paris, Economica, trad. fr. R. Layard de *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1997.

24. G. Tabellini (2005), «The Role of the State in Economic Development», *Kyklos*, vol. 58 (2), p. 283-303.

25. Ils utilisent sur ce point les résultats de l'étude de C. B. Garrison et F.-Y. Lee (1992), «Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth : Further Cross-Country Evidence on Some Supply-Side Hypotheses», *Economic Inquiry*, vol. 30 (1), p. 172-176.

26. F. Padovano et E. Galli (2001), «Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990)», *Economic Inquiry*, vol. 39 (1), p. 44-57.

27. A. Alesina et D. Rodrik (1994), «Distributive Politics and Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109 (2), p. 465-490.

28. T. Persson et G. Tabellini (1994), «Is Inequality Harmful for Growth», *The American Economic Review*, vol. 84 (3), p. 600-621.

29. M. Olson (1982), *The Rise and Decline of Nations : Economic Growth, Stagnation and Social Rigidities*, New Haven, Yale Univ. Press.

30. R. J. Barro et D. B. Gordon (1983), «Rules, Discretion, and Reputation in a Model of Monetary Policy», *Journal of Monetary Economics*, vol. 12, p. 101-121.

31. J. L. Guglielmi (1955), «Déclin du capitalisme et démocratie sociale», *Revue économique*, vol. 6 (1), p. 118-126.

pas de raison d'être favorable à la croissance parce qu'elle ne garantit pas que l'on choisisse les institutions qui soutiennent la croissance économique.

Le régime démocratique possède, pourtant, des mécanismes qui limitent la redistribution et explique finalement pourquoi l'égalitarisme intégral a peu de chance d'exister dans de tels régimes. Outre les règles constitutionnelles, qui seront traitées dans les prochaines sections, on peut rappeler quatre de ces mécanismes. i) Le premier mécanisme de protection contre l'expropriation de la minorité riche par la majorité plus pauvre est l'effet négatif de la redistribution sur l'effort productif de la minorité riche, qui travaillant moins produit moins de revenu et *in fine* transfère un montant de revenu aux pauvres plus faible. ii) Le deuxième mécanisme est la sécession individuelle ou le vote par les pieds. Les riches peuvent délocaliser leur production en s'installant dans un pays plus favorable à leurs intérêts. iii) Le troisième mécanisme est la mobilité sociale des pauvres qui, une fois enrichis, cherchent à limiter les politiques de transferts de revenu. iv) Le quatrième mécanisme est l'alliance des classes moyennes avec les riches. Les classes moyennes peuvent avoir intérêt à ne pas soutenir les politiques de redistribution si les exigences égalitaires conduisent la majorité des électeurs à prendre aux classes moyennes pour donner aux groupes d'électeurs au revenu le plus bas.

C. LE CAPITALISME, UN PRÉALABLE À LA DÉMOCRATIE

Il n'est pas évident, de plus, que la démocratie ne soit pas en fait la conséquence de la prospérité et non sa cause. Une société riche n'a pas les mêmes croyances qu'une société pauvre. Ce sont les conditions sociales, économiques et politiques qui ont été favorables à l'invention et à la redécouverte de la démocratie. Les Anglais sont les premiers à s'être engagés dans la voie d'une forte croissance. Ils ont aussi été les premiers à adopter un système démocratique respectant les libertés politiques ; la démocratie étant ici interprétée comme un moyen subtil de pacifier la population et de mieux la contrôler. Le développement des pays européens s'est fait sur l'indépendance de la classe des marchands vis-à-vis des seigneurs féodaux et de l'agriculture. L'industrialisation est, pour cette raison, plus le fait des entrepreneurs que des hommes politiques. Pour Karl de Schweinitz (1964³²), cette relative autonomie de l'élite marchande vis-à-vis du pouvoir politique peut expliquer pourquoi l'Europe invente la démocratie. Les gains économiques de l'élite commerciale les conduisent à demander une plus grande part du pouvoir politique. Le faible rôle de l'État dans le développement économique explique alors pourquoi la démocratie est née là où le développement est né. La thèse est que l'idéal de concurrence et de liberté commerciale est proche de l'idée démocratique. Le vote peut, en effet, être considéré comme un dollar. Une

32. K. de Schweinitz (1964), *Industrialisation and Democracy*, Glencoe, Free Press.

fois inventée en Angleterre, la démocratie s'est diffusée en France, en Belgique et en Amérique³³.

Tous ces pays appartenaient, néanmoins, au modèle occidental (*western cultural heritage*) et ont progressivement constitué ce que la tradition marxiste appelle le cœur du système mondial. À la périphérie se trouvent les pays en voie de développement et leurs élites. L'absence de démocratie dans les pays en voie de développement s'explique alors par la dépendance des élites des périphéries vis-à-vis des élites des pays cœurs (France, Grande-Bretagne, États-Unis, etc.) (Wallerstein 1977, p. 34³⁴). Les nations pauvres sont à la périphérie. Leur sous-développement est le résultat de la domination des nations cœurs et de la collusion entre les élites des pays cœurs et des pays en voie de développement. Les élites des nations cœurs fournissent aux élites de la périphérie des gains monétaires et politiques s'ils défendent leurs intérêts. La démocratie légitime le système politique des pays cœurs et définit la culture politique de ces pays. Elle devient, alors, un idéal pour les pays de la périphérie qui ne la mettront en place qu'à partir du moment où cela est de l'intérêt des élites des pays cœurs. Les élites de la périphérie ont, néanmoins, intégré l'idéal démocratique par les livres, les films, la radio et l'éducation qu'elles reçoivent dans les universités des pays cœurs, le colonialisme non démocratique de l'Occident servant paradoxalement à défendre le modèle occidental. L'idéal démocratique conduit à créer des tensions dans les pays en voie de développement, car un pouvoir autocratique doit être légitime à l'intérieur mais aussi à l'extérieur. La faiblesse des libertés politiques est en ce sens uniquement une conséquence de l'absence de développement économique. Le développement créera les conditions de la protection des libertés politiques et plus généralement des libertés civiles.

D. LES RÉSULTATS EMPIRIQUES

L'économie constitutionnelle positive comme l'économie institutionnelle cherchent à départager ces positions par l'observation et la recherche de constantes. Il s'agit d'une part d'étudier la relation entre démocratie et croissance économique et d'autre part de s'assurer que les libertés politiques sont corrélées aux libertés économiques. Un accord plus ou moins robuste existe sur le fait que la relation entre libertés politiques et croissance économique est instable mais que celle entre développement économique et démocratie est avérée. Les pays riches sont aussi les pays qui respectent le mieux les libertés politiques. Brunetti en 1997³⁵ après une synthèse de 17 articles conclut qu'il n'existe aucune relation claire entre démocratie et performance économique. Barro (2000) s'accorde avec une bonne partie de l'économie

33. Il s'agit d'une lecture très anglaise de l'histoire de la liberté, de la croissance et de la liberté, car avant la révolution industrielle il y a eu les cités-États italiennes, leur démocratie, etc.

34. I. Wallerstein (1974), *The Modern World System*, New York, Academic Press.

35. A. Brunetti (1997), «Political Variables in Cross-Country Growth Analysis», *Journal of Economic Survey*, vol. 11 (2), p. 163-190.

des institutions sur le rôle essentiel de la sécurisation des droits de propriété sur le processus d'accumulation et *in fine* l'investissement et les gains de productivité, mais constate qu'il n'existe aucune relation robuste entre démocratie et qualité des institutions, notamment parce que la demande de redistribution publique compromet les droits de propriété et réduit l'incitation au travail et à l'investissement. Ainsi, ce qui différencierait la démocratie de la dictature serait le niveau beaucoup plus élevé de la redistribution de l'État providence dans les régimes démocratiques. Ce qui n'est pas bon pour la croissance économique. Feng (2003, chap. 4, p. 74) conclut dans le même sens. L'effet de la démocratie sur la croissance économique serait circonstancié. Acemoglu (2008³⁶) défend une telle position. Il observe, dans un premier temps, qu'un plus haut niveau de démocratie tend à avoir un effet positif sur la croissance parce qu'il empêche l'avènement d'un régime oligarchique qui bloque l'entrée potentielle de concurrents sur les marchés. Les libertés politiques entraîneraient aussi plus d'impôt et *ceteris paribus* décourageraient l'innovation et la croissance. L'effet net serait par conséquent incertain. Les deux derniers résultats qui font plus ou moins consensus sont que les indices de liberté politique sont fortement corrélés à la stabilité politique des régimes en place (Feng 2003) et à la stabilité économique (Quinn et Woolley 2001³⁷). La démocratie et la croissance sont positivement corrélées à l'investissement, à l'éducation, à la liberté économique et à la distribution des revenus (plus d'égalité) et négativement corrélées au taux de natalité, à l'instabilité politique et à l'incertitude politique (Feng 2003). La démocratie serait favorable à la stabilité économique, disent Quinn et Woolley, parce que les électeurs des pays riches préféreraient une croissance stable à une croissance instable. Cela s'expliquerait par leur aversion du risque. Les vieilles démocraties auraient alors des taux de croissance faibles parce que les électeurs préféreraient un taux de croissance faible à une forte volatilité de la croissance. Là encore, on comprend aisément que si cette explication est correcte, elle ne fait que décrire une situation historique spécifique et non une loi qui pourrait être utilisée pour prédire l'effet économique d'une transition vers la démocratie.

Si la relation démocratie-croissance est difficile à observer, la relation entre démocratie et PIB par habitant, en revanche, est robuste. Les pays riches sont aussi les pays qui font le mieux respecter les libertés politiques (Vorhies et Glahe 1987³⁸; Przeworski et al. 1993³⁹; Barro 2000 p. 58; Feng 2003, p. 74). Un tel fait confirme la thèse de la relation inverse entre démocratie

36. D. Acemoglu (2008), «Oligarchic Versus Democratic Societies», *Journal of the European Economic Association*, vol. 6 (1), p. 1-44.

37. D. P. Quinn et J. T. Woolley (2001), «Democracy and National Economic Performance : the Preference for Stability», *American Journal of Political Science*, vol. 45 (3), p. 634-657.

38. F. Vorhies et F. Glahe (1987), «Liberty, political economy and social progress : An empirical investigation», *The Journal of Private Enterprise*, vol. 3 (1), p. 14-33.

39. A. Przeworski et F. Limongi (1993), «Political Regimes and Economic Growth», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 7 (3), p. 51-69.

et développement. C'est parce que les libertés économiques ont permis l'invention du développement économique que les pays riches sont en général des démocraties. Une telle relation peut aussi expliquer pourquoi les démocraties ont généralement des taux de croissance plus faibles, car sous le principe de convergence on s'attend à ce que les pays riches aient des taux de croissance plus faibles que les pays pauvres qui bénéficient de ce qu'il est convenu d'appeler un phénomène de rattrapage (Feng 2003, p. 74). Ces faits conduisent alors à la fameuse question de l'*endogénéisation* i.e. de l'origine de la démocratie. La simple inversion du rapport de causalité entre démocratie et développement conduit à défendre une thèse matérialiste. Ce sont les conditions matérielles de l'existence qui expliquent les idéaux des hommes et leurs attentes politiques.

Une histoire alternative est cependant possible. Elle est idéaliste. Ce sont les idées qui expliquent les changements institutionnels. Barro (2000, p. 73) introduit d'ailleurs dans son explication des indicateurs de libertés politiques un certain nombre de variables culturelles qui peuvent aller dans le sens de la thèse idéaliste. Il estime, cependant, que la variable PIB par habitant est la plus importante, car il soutient que la pratique religieuse dépend du niveau de développement. Les pays pauvres sont moins sécularisés que les pays riches (Barro 2000, p. 73). Une telle explication ne dit pas, cependant, pourquoi les institutions de la liberté politique et plus précisément des libertés économiques qui sont à l'origine du développement économique ont été inventées en Occident et non en Orient et/ou en Chine. La thèse matérialiste nie le fait religieux et plus généralement l'autonomie des idéologies vis-à-vis des conditions d'existence. La thèse idéaliste soutient, au contraire, que les idées comptent notamment parce qu'une réforme institutionnelle doit être justifiée. Elle doit être fondée et justifiée sur un argumentaire solide (Facchini 2008⁴⁰, 2010⁴¹). L'histoire pourrait être la suivante. La diffusion de l'idéal démocratique est la conséquence du succès du modèle occidental qui fait pression sur les formes autocratiques de gouvernements et favorise ainsi les changements de régimes. L'idéal démocratique renaît en Europe avec la réforme protestante (Lenski 1974, p. 349⁴²). Le protestantisme légitime la démocratie, rappelant aux chrétiens l'égalité des hommes devant Dieu et sa parole, en contestant la hiérarchie cléricale et son ordre moral et en donnant une place à la volonté du peuple (Schumpeter 1950, p. 265⁴³). Le fait religieux i.e. l'idéologie qui sous-tend la construction institutionnelle d'un pays non sécularisé est un fait décisif pour rendre compte de l'histoire de la démocratie en

40. F. Facchini (2008), «L'invention des institutions de la liberté en Europe : fragmentation politique, fragmentation géographique et religion», *Économie appliquée*, vol. LXI (1), p. 71-106. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00732102/>

41. F. Facchini (2010), «Religion, Law and Development : Islam and Christianity. Why the institution of freedom have not been discovered in Orient but in Occident?», *European Journal of Law and Economics*, vol. 29 (1), p. 103-129.

42. G. Lenski et J. Lenski (1974), *Human Societies*, New York, McGraw-Hill.

43. J. Schumpeter (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper and Row.

Occident (Tierney 1993⁴⁴) et *in fine* de sa diffusion dans le monde, notamment au xx^e siècle. Une telle thèse explique les faiblesses des libertés politiques au Moyen-Orient, en particulier par le facteur religieux (Potrafke 2012⁴⁵). Sans être un obstacle insurmontable, car toute parole divine peut être réinterprétée, l'interprétation traditionnelle de la parole du prophète apparaît comme un obstacle à la diffusion du modèle occidental de démocratie libérale.

II. CONSTITUTION ET LUTTE CONTRE LES RISQUES D'EXPROPRIATION

La thèse de l'incompatibilité du capitalisme et de la démocratie n'est pas infirmée par ces observations. L'origine idéale ou matérielle de la démocratie n'impacte pas son fonctionnement, voire ses dysfonctionnements. L'une des contributions de l'école des choix publics est d'avoir décrit précisément le fonctionnement de ce régime et ses effets sur la redistribution des richesses (Mueller et al. 2010). Le principal risque de la démocratie et du régime majoritaire est de justifier l'expropriation et la redistribution des richesses des individus qui ont fait l'effort de production vers les citoyens qui ont juste obtenu l'appui des hommes politiques pour les exproprier. Derrière la thèse de l'incompatibilité du capitalisme et de la démocratie, il y a alors l'idée, soutenue par les constitutionnalistes comme Carré de Malberg à la suite de Jean-Jacques Rousseau, que le Parlement est absolument souverain. La communauté politique aliène l'individu et ses droits. Car, pour être souveraine, la volonté du peuple ne peut être limitée que par elle-même. L'assemblée parlementaire détient, dans ces conditions, le pouvoir en dernier ressort.

La conséquence d'une telle position est un risque de dictature de la majorité et *in fine* d'expropriation des citoyens des fruits de leur travail. Si le peuple peut tout, le citoyen pris individuellement n'est plus rien. Dans un tel régime, aucun contre-pouvoir n'existe. L'assemblée est totalement souveraine et peut comme en France guillotiner les fédéralistes, comme en Angleterre écraser les séparatistes irlandais (Jouvenel 1972⁴⁶, p. 421), comme en Allemagne voter des lois antisémites, comme sous le régime de Vichy voter les pleins pouvoirs au maréchal Pétain, comme en Iran aujourd'hui imposer le port du voile pour les femmes. Sans contrainte constitutionnelle, la démocratie réduite à un simple droit de vote peut 1° réduire la liberté d'expression, 2° confisquer 100 % des revenus d'un individu au-delà d'un certain niveau de richesse, 3° voter des lois qui au nom de l'égalité créent des discriminations légales, etc. Il ne suffit pas alors de donner le pouvoir au peuple pour

44. B. Tierney (1993), *Religion et droit dans le développement de la pensée constitutionnelle*, Paris, PUF, coll. «Léviathan», trad. fr. de *Religion, Law and the Growth of Constitutional Thought (1150-1650)*, The Queen's University of Belfast, Cambridge Univ. Press.

45. N. Potrafke (2012), «Islam and democracy», *Public Choice*, vol. 151 (1/2), p. 185-192.

46. B. de Jouvenel (1945, 1972), *Du pouvoir*, Paris, Hachette, coll. «Pluriel».

protéger la souveraineté individuelle. Il faut plutôt s'attaquer au pouvoir lui-même (Constant 1815, édition de 1872⁴⁷, p. 9).

Conscientes de ce risque, de nombreuses constitutions cherchent à protéger les minorités contre la dictature de la majorité et plus généralement à protéger le citoyen contre l'expropriation. L'enjeu de la constitution devient moral, mais aussi économique puisqu'il permet de rendre la démocratie compatible avec le capitalisme, le respect absolu du droit de propriété privée. On comprend alors que toutes les démocraties qui réussissent par de bonnes règles constitutionnelles à éviter un trop haut niveau de redistribution publique limitent le risque d'expropriation et ses effets négatifs sur le processus d'accumulation et *in fine* l'investissement et la productivité des facteurs de production. La synthèse de cette littérature proposée par Haggard et Tiede (2011⁴⁸) l'atteste. La protection de la propriété privée est une condition de la croissance économique.

Qu'entend-on par « expropriation » ? L'expropriation peut être publique ou privée. L'État est ici à la fois l'origine de la prédation et le moyen de s'en protéger (Weingast 1995⁴⁹, p. 1). Il est un moyen de se protéger des voleurs, de l'ensemble des gangs qui cherchent à s'enrichir par la violence privée. Il est aussi à l'origine de ce que l'économie politique classique du XIX^e siècle a appelé la « prédation légale ». L'action de l'État crée une forme d'incohérence temporelle. L'État protège la propriété privée et incite dans un premier temps à l'accumulation. Il change d'avis et exproprie les propriétaires. Il crée alors les conditions du déclin économique et du désengagement productif des citoyens. La capacité d'un gouvernement à créer les conditions d'un engagement crédible devient ainsi l'enjeu d'une constitution. Il s'agit d'empêcher les cycles de prédation légale.

Cette notion de prédation légale a été forgée au XIX^e siècle par les économistes classiques. Le vol s'exerce sur la propriété (Garnier 1848⁵⁰, p. 363). La propriété est le but et le fruit du travail. C'est le travail qui fonde toutes les propriétés, même celle du sol, car la puissance productive du sol inculte est faible (Garnier 1848, p. 363). Cela veut dire que les propriétés actuelles de chaque famille seraient « la représentation exacte des valeurs qu'elles auraient épargnées sur les produits légitimes de son travail, ou de celles provenant d'une semblable source, qu'elle aurait reçues de ses ascendants » (Garnier 1848, p. 364). « Le vol est la violation de la propriété » (Garnier 1848, p. 364). Il y a alors plusieurs formes de vol : le vol aristocratique (Garnier 1848, p. 365), le

47. B. Constant (1872), *Principes politiques*, Paris, Guillaumin.

48. S. Haggard et L. Tiede (2011), « The rule of law and economic growth. Where are we? », *World Development*, vol. 39 (5), p. 673-685.

49. B. R. Weingast (1995), « The economic role of political institutions : market-preserving federalism and economic development », *Journal Law, Economics and Organization*, vol. 11 (1), p. 1-31.

50. J. Garnier (1848), « De la spoliation légale », *Journal des économistes*, Paris, Guillaumin, juill., p. 363-374. Cette expression de prédation légale est encore utilisée par des économistes comme Bruce Benson, ou R. Holcombe (ancien président de *Public Choice Society* 2008).

vol monarchique (Garnier 1848, p. 365), le vol réglementaire (Garnier 1848, p. 366), le vol industriel (Garnier 1848, p. 368), le vol à prétention philanthropique (Garnier 1848, p. 371) et le vol administratif (Garnier 1848, p. 373). La théorie de la prédation légale conduit ainsi à l'idée que la nature de l'État prime sur la nature du régime politique. Quel que soit le régime politique, l'ordre étatique impose sa logique qui est celle de la prédation, du vol. L'État est ici un simple instrument de redistribution. Pour bénéficier du butin, il faut participer à l'activité des voleurs. La seule possibilité pour la proie est de renverser le rapport de pouvoir et de devenir prédateur. Ce raisonnement inspire la définition instrumentale de l'État donnée par Frédéric Bastiat : « L'État est la grande fiction à travers laquelle tout le monde s'efforce de vivre aux dépens de tout le monde » (F. Bastiat, « L'État », *Journal des débats* 1848, p. 5-20). Pour limiter les conséquences de ce miroir aux alouettes qu'est l'État, les élites politiques, inspirées par la doctrine libérale classique, ont réussi à mettre en place, dans de nombreux pays, des constitutions qui sont censées limiter l'ampleur de la prédation légale. Ce projet s'expose à la fois à la critique des anarchistes (capitaliste, socialiste et libertaire) et des sociaux-démocrates. Les uns parce qu'ils pensent que l'État aura toujours le dernier mot. Les autres parce qu'ils défendent la souveraineté absolue de la majorité sans garde-fou.

Il n'est pas impossible, dans ces conditions, que la confusion qui règne sur l'effet de la démocratie sur la croissance économique ne soit pas, de fait, explicable par les différences constitutionnelles qui caractérisent chaque régime démocratique. Ce ne serait pas la stabilité politique ou la pérennité du modèle institutionnel qui conditionnerait l'existence d'une relation positive entre démocratie et prospérité économique, mais la capacité des règles constitutionnelles à empêcher les gouvernements politiques de violer la propriété privée, d'une part, et la répartition des richesses issues de l'application du principe de liberté contractuelle, d'autre part (Siegan 1985⁵¹). Ce serait, comme l'exprime Hayek, dans les vices de construction des gouvernements dits démocratiques qu'il faudrait trouver l'origine du glissement vers des régimes totalitaires dans les années 1930 (Hayek 1983⁵², p. XI). La crise des modèles libéraux, dans les années 1930, et l'avènement de régimes national-socialiste, fasciste, collectiviste, franquiste, etc. pourraient alors être résolus par la mise en place d'une réelle constitution de la liberté qui donnerait à l'État une forme constitutionnelle et limiterait ainsi les vices les plus saillants des régimes de démocratie illimitée.

Ce modèle proche de l'ordo-libéralisme allemand a inspiré le modèle constitutionnel de la République Fédérale allemande d'après-guerre et la construction

51. B. S. Siegan (1985), « Economic Liberties and the Constitution Protection at the State Level », *Cato Journal*, vol. 4 (3), p. 689-702.

52. F. Hayek (1983), *Droit, Législation et liberté, l'ordre politique d'un peuple libre*, Paris, PUF, coll. « Libre échange », trad. de l'anglais *Law, Legislation and Liberty*, vol. 3 : *Political Order of a Free People*, London et Henley, Routledge et Kegan Paul (1979). Il n'est pas juste, pour cette raison, de placer Mises et Hayek dans les tenants de la thèse 1 comme le fait Yi Feng (2003, p. 320), car le mot démocratie n'est pas défini de la même manière.

européenne. Il privilégie la séparation des pouvoirs monétaires, judiciaires, législatifs et exécutifs afin de réduire les pouvoirs de la majorité et de protéger la propriété de chacun sur les fruits de son travail. Le droit constitutionnel, dans cette perspective, est un outil mis à la disposition des citoyens pour faire respecter leur propriété contre l'électeur médian, la majorité des électeurs et/ou des coalitions de minorités qui voudraient abuser des pouvoirs de coercition de l'État pour modifier la répartition des richesses via l'impôt, une taxe d'inflation, des pressions sur les juges pour qu'ils protègent leurs intérêts contre ceux des propriétaires légitimes, et plus généralement des politiques redistributives qui dissocient la richesse de l'effort productif.

L'économie politique constitutionnelle positive évalue l'effet de ces règles. Elle répond, en ce sens, aux critiques des anarchistes et des sociaux-démocrates. Oui ou non, une bonne constitution permet-elle de freiner la prédation légale et de garantir le progrès économique et *in fine* le progrès social? Le principe fondateur de ce droit est la séparation des pouvoirs. L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 déclarait qu'une société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas fixée n'a pas de constitution. Il existe donc un lien très fort entre ce principe et le droit constitutionnel (Troper 1980⁵³). La séparation des pouvoirs ici n'est pas la spécialisation des pouvoirs, mais la mise en concurrence des pouvoirs afin de créer un régime où chaque pouvoir est limité par d'autres pouvoirs. La spécialisation des pouvoirs consisterait à rendre le juge souverain sur les questions judiciaires, le gouvernement souverain sur les questions de l'exécutif et le Parlement souverain en matière législative. Le principe de séparation des pouvoirs dont il est question ici est différent. Il y a la séparation horizontale et la séparation verticale.

L'origine politique de la séparation horizontale des pouvoirs est anglaise. Ses origines intellectuelles sont françaises (Verpeaux 2015⁵⁴). Montesquieu (1748) soutient dans *l'Esprit des lois* que la meilleure solution pour diviser le pouvoir est de mettre en place des contre-pouvoirs. C'est l'invention du mécanisme de la balance des pouvoirs. La balance des pouvoirs partage le pouvoir législatif entre plusieurs administrations hiérarchisées qui se font contrepoids (théorie du «*check and balance*»). Elle inspire deux mécanismes : le bicaméralisme et le droit de veto.

- Le bicaméralisme est justifié par les vertus de la séparation des pouvoirs. «Le corps législatif est composé de deux parties parce que l'une enchaînera l'autre» (Montesquieu, Livre XII, chap. 6). Le Parlement doit donc être divisé en deux chambres : une chambre haute représentant les nobles et une chambre basse représentant le peuple.
- Le droit de veto partage le pouvoir législatif avec d'autres acteurs : le roi en monarchie constitutionnelle ou le gouvernement en république.

53. M. Troper (1980), *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ.

54. M. Verpeaux (2015), *Droit constitutionnel français*, Paris, PUF.

La Constitution de 1791 chap. III intitulée *De la sanction royale* s'inspire de ce droit de veto et prévoit que le roi puisse refuser son consentement ou sa sanction aux actes du pouvoir législatif. Ce refus est suspensif (Art. 2) et temporaire. La Constitution américaine de 1787, encore en vigueur aujourd'hui, s'inspire aussi de ce mécanisme du droit de veto. Le Président américain a le choix entre approuver un texte ou le renvoyer avec ses objections à la chambre dont il émane. Ce même mécanisme de séparation des pouvoirs s'applique au pouvoir exécutif et judiciaire. Le Parlement participe à la fonction de juger qui est la tâche des tribunaux qui sont composés de juges venus du peuple.

La séparation verticale des pouvoirs consiste à limiter le pouvoir politique en répartissant ses compétences sur différents niveaux d'administration. Les pouvoirs concédés ainsi au niveau inférieur d'administration limitent le pouvoir central. Adams (1814⁵⁵) théorise ce principe en observant le fonctionnement de la Constitution américaine de 1787 qui crée un mécanisme de balance des pouvoirs entre le gouvernement central ou l'État fédéral et les États fédérés, mais aussi entre les Parlements de chaque État fédéré et le Parlement fédéral (Ruiz 2004⁵⁶). Le fédéralisme est en ce sens une invention américaine qui rompt avec la décentralisation politique expérimentée en Europe. Le fédéralisme n'est pas une innovation intellectuelle, mais la conséquence d'un rapport de force entre les représentants des différents États fédérés.

L'économie politique constitutionnelle positive observe l'effet de l'application des principes de séparation horizontale et verticale sur les choix de politiques publiques des politiciens et *in fine* la dynamique de la production.

III. SÉPARATION HORIZONTALE DU POUVOIR, BICAMÉRALISME, DROIT DE VETO ET DÉMOCRATIE DIRECTE

Cela vient d'être rappelé, l'interprétation classique de *l'Esprit des lois* conduit à mettre en concurrence les pouvoirs politiques par une séparation horizontale des pouvoirs. Le bicaméralisme et la distribution de droits de veto sont des mesures classiques directement issues des propositions de Montesquieu. Elles doivent permettre d'augmenter les coûts des changements législatifs et *in fine* limiter les pouvoirs discrétionnaires des hommes politiques et l'ampleur de la prédation légale. L'introduction d'une dose de démocratie directe nous semble aussi relever de ce type de séparation horizontale des pouvoirs puisqu'il s'agit de mettre les agendas des parlementaires, dans une

55. C. F. Adams, *Memoirs of John Quincy Adams, Comprising Portions of his diary from 1785-1877*, Philadelphia, J. B. Lippincott, 1874-1877. V. pour une mise en perspective J.-M. Ruiz (2004), « États-Unis, Amérique du Nord, "hémisphère occidental" : le territoire du système américain selon John Quincy Adams et Henry Clay », *Revue française d'études américaines*, n° 101 (3), p. 5-23.

56. J.-M. Ruiz (2004), *op. cit.*

démocratie représentative, en concurrence avec les agendas des électeurs. Les référendums et les votations sont en ce sens des moyens de séparer le pouvoir législatif. Les électeurs peuvent aussi être directement à l'origine d'une loi.

A. LES EFFETS ÉCONOMIQUES DU BICAMÉRALISME

Un Parlement peut être bicaméral ou unicaméral. L'article 24 de la Constitution française indique que la France a choisi un régime bicaméral. Jack Lang, l'ancien professeur de droit public et ministre de la Culture et de l'Éducation nationale, prônait dans un ouvrage en 2005 le passage à un régime unicaméral (Lang 2005⁵⁷). La forme bicamérale est plutôt dominante dans l'Union européenne, mais les Parlements unicaméraux sont pratiquement aussi courants de par le monde que les Parlements bicaméraux (Tableau 2).

Tableau 2 : Les formes de Parlement dans le monde en 2017

Parlement	Bicaméral	Unicaméral
Pays	<u>Europe</u> : Albanie, Autriche, Belgique, Bosnie, Rép. tchèque, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Espagne, Suisse, Royaume-Uni <u>Russie</u> <u>Asie</u> : Afghanistan, Bhoutan, Cambodge, Inde, Indonésie, Japon, Jordanie, Kazakhstan, Népal, Pakistan, Oman, Philippines <u>Afrique</u> : Algérie, Burundi, Cameroun, Rép. démocratique du Congo, République du Congo, Égypte, Guinée équatoriale, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Côte d'Ivoire, Kenya, Maroc, Namibie, Rwanda, Somalie, Afrique du Sud, Soudan, Zimbabwe <u>Amérique du Nord</u> : Canada, États-Unis <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Argentine, Belize, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Haïti, Mexique, Paraguay, Uruguay <u>Océanie</u> : Australie	<u>Europe</u> : Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malte, Moldavie, Monténégro, Norvège, Portugal, Serbie, Suède <u>Asie</u> : Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Bahreïn, Chine, Iran, Israël, Corée du Sud, Koweït, Corée du Nord, Laos, Liban, Mongolie, Singapour, Sri Lanka, Syrie, Turkménistan, Turquie, Ouzbékistan, Vietnam, Yémen <u>Afrique</u> : Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Centrafrique, Tchad, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Malawi, île Maurice, Mozambique, Niger, Sénégal, Sierra Leone, Tanzanie, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Costa Rica, Cuba, Rép. dominicaine, Équateur, Salvador, Guatemala, Guyane, Honduras, Nicaragua, Pérou, Venezuela <u>Océanie</u> : Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée

Source : PARLINE database on national parliaments contient des informations sur la structure et les méthodes de travail de 272 parlements dans plus de 193 pays où des élections législatives nationales existent. <http://archive.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp> [consulté en sept. 2018].

57. J. Lang (2005), *Changer*, Paris, Plon.

Le bicaméralisme, cela a été rappelé, est justifié par les vertus de la séparation des pouvoirs. Buchanan et Tullock (1962, chap. 16) ajoutent un argument, que l'on peut qualifier d'économique, en faveur du bicaméralisme. Un Parlement bicaméral augmente les coûts internes de la décision, mais réduit les coûts externes. Les coûts internes sont les coûts de négociation nécessaires à la découverte d'un accord entre les décideurs. Un Parlement bicaméral complique la procédure de production de la loi et augmente les coûts de négociation ou de l'échange politique. Il réduit, en revanche, les coûts externes, car il permet aux électeurs d'être mieux représentés. Les coûts externes sont, dans la terminologie de Buchanan et Tullock, la désutilité pour chaque citoyen d'une décision qui est contraire à leur préférence politique. Une dictature a des coûts internes très faibles, car l'autocrate est seul à décider. Il n'a pas à négocier. Elle a, en revanche, des coûts externes prohibitifs, car sa décision traduit ses préférences et non celles du plus grand nombre. On comprend ainsi pourquoi le bicaméralisme réduit les coûts externes de la décision collective. La taille des Parlements est plus grande dans les régimes bicaméraux. Plus le corps électoral est grand, plus les coûts de la négociation sont élevés, plus la décision d'expropriation est coûteuse, car plus il y a de chances pour qu'aucune majorité ne puisse être trouvée pour en décider (Heller 1997⁵⁸). La taille du Parlement a aussi un effet sur les coûts de la recherche de rentes publiques des groupes d'intérêt. Les groupes de pression cherchent, en effet, à influencer les parlementaires. Plus ces derniers sont nombreux, plus le prix du ticket d'entrée sur ce marché de l'influence est élevé et plus il est difficile de faire voter des lois qui ne sont favorables qu'à un petit groupe (Myerson 1999⁵⁹). En modifiant les coûts de l'action politique, le bicaméralisme protège les minorités contre les risques d'expropriation (Bradbury et Crain 2002⁶⁰). Il limite probablement le montant des dépenses publiques et le niveau des dépenses de redistribution. Il réduit aussi le montant des ressources investies en recherche de rentes et *in fine* favorise l'investissement productif et la croissance économique.

Plümper et Martin (2003⁶¹) constatent, effectivement, une corrélation positive et significative entre bicaméralisme et taille de l'État (ratio dépenses publiques sur PIB) pour un échantillon de 83 pays et la période 1975-1997. Testa (2010⁶²)

58. W. Heller (1997), «Bicameralism and Budget Deficits : the Effect of Parliamentary Structure on Government Spending», *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22(4), p. 485-516.

59. D. Diermeier et R. B. Myerson (1999), «Bicameralism and its consequences for the internal organization of legislatures», *American Economic Review*, vol. 89 (5), p. 1182-1196.

60. J. C. Bradbury et W. M. Crain (2002), «Bicameral legislatures and fiscal policy», *Southern Economic Journal*, vol. 68(3), p. 646-59.

61. T. Plümper et C. Martin (2003), «Democracy, government spending, and economic growth : A political-economic explanation of the Barro-effect», *Public Choice*, vol. 117 (1/2), p. 27-50.

62. C. Testa (2010), «Bicameralism and corruption», *European Economic Review*, vol. 54 (2), p. 181-198.

trouve sur un échantillon de 34 démocraties et la période 1996-2000 que le bicaméralisme a un effet négatif et significatif sur le niveau de corruption, mais qui dépend de la composition du Parlement et notamment du degré de polarisation entre les partis. La polarisation mesure l'écart idéologique entre les partis politiques qui composent le Parlement. Tous ces travaux restent cependant exploratoires, car ils sont souvent dépourvus de variables instrumentales capables de s'assurer de l'existence d'une relation de causalité et focalisent leur attention sur une variable explicative, par exemple la forme parlementaire, sans tenir compte correctement de toutes les autres variables explicatives présentes désormais dans la littérature sur les déterminants des dépenses publiques. Ils confirment cependant plutôt les prédictions des modèles théoriques.

B. LES EFFETS ÉCONOMIQUES DU DROIT DE VETO

L'existence d'agents ayant le droit de veto est un autre mécanisme de séparation horizontale des pouvoirs. La distribution de droits de veto est pensée comme un moyen de stabiliser les anticipations des agents et en particulier des investisseurs. Il s'agit de rétablir une certaine cohérence temporelle des décisions politiques et d'empêcher qu'un jour une majorité n'engage une politique pro-propriété et qu'un autre jour une autre majorité n'exproprie les entrepreneurs de leur outil de production par une politique de nationalisation qui ne respecte pas leur propriété privée et tous les engagements donnés par les gouvernements précédents. L'effet économique du droit de veto et plus généralement de la balance des pouvoirs a été développé dans la littérature économique récente par North et Weingast (1989⁶³) qui expliquent comment les règles constitutionnelles peuvent crédibiliser l'engagement des gouvernements en faveur de la protection des droits de propriété. Ils montrent sur un cas historique comment l'existence d'un droit de veto a permis d'améliorer la crédibilité des promesses du roi d'Angleterre auprès du Parlement et des prêteurs.

Les travaux du politiste George Tsebelis (2002⁶⁴) insistent aussi sur l'effet du droit de veto sur la stabilité du *statu quo* politique et inspirent de nombreux travaux d'économistes tels que Kurrild-Klitgaard et Justesen (2013⁶⁵) ou Bjornskov (2015⁶⁶) qui cherchent à connaître l'effet d'une telle disposition constitutionnelle

63. D. C. North et B. R. Weingast (1989), « Constitutions and commitment. The evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England », *Journal of Economic History*, vol. 49 (4), p. 803-832.

64. G. Tsebelis (2002), *How political institutions work?*, New Jersey, Princeton Univ. Press.

65. P. Kurrild-Klitgaard et M. K. Justesen (2013), « Institutional interactions and economic growth : the joint effects of property rights, veto players and democratic capital », *Public Choice*, vol. 157 (3/4), p. 449-474.

66. C. Bjornskov (2015), « Constitutional property rights protection and economic growth from the post-communist transition », *Constitutional Political Economy*, vol. 26 (3), p. 247-280.

sur la protection des droits de propriété. Tsebelis (2002) soutient, sur la base de modèles de théorie des jeux, que plus une constitution distribue de droits de veto à un nombre important d'acteurs politiques, plus le régime est stable et moins les écarts au *statu quo* sont élevés. L'idée est que, dès lors que plusieurs agents ont un droit de veto, ils sont obligés de s'entendre pour modifier la loi et sortir du *statu quo*. Le nombre des agents qui possèdent ce droit de veto et leur place dans le système politique sont des conditions favorables à la protection des droits de propriété parce qu'ils augmentent les coûts de la décision collective et *in fine* stabilisent le système institutionnel. Un tel effet est évidemment souhaitable si le système institutionnel protège les droits, mais il est nuisible s'il bloque les réformes (Tsebelis 2002, p. 453; Kurrild-Klitgaard et Justesen 2013, p. 453). Cela correspond à l'expérience française de 1789 lorsque Louis XVI a paralysé le système en abusant de l'usage de son droit de veto. Le *statu quo* était protégé, mais contre les volontés de réforme des élites politiques révolutionnaires de l'époque. Le mécanisme du droit de veto agit donc aussi comme un verrou à la réforme; que cette réforme soit bonne ou qu'elle soit mauvaise. Un socialiste militera pour la levée des droits de veto pour renforcer la socialisation des richesses en présence d'un régime économique libéral alors qu'un libéral voudra casser ce verrou pour les raisons inverses dans un régime institutionnel qui donne une place trop importante à l'impôt, à la dépense publique, à la dette publique et à la réglementation des activités économiques.

L'autre innovation de Tsebelis (2002) est de distinguer deux types de droit de veto : le droit de veto de nature institutionnelle auquel Montesquieu pensait et le droit de veto partisan. Cela le conduit à soutenir que la stabilité des régimes politiques est plus forte dans les pays où la distance idéologique entre les élus est grande. Le risque d'expropriation des épargnants et des investisseurs serait probablement plus faible dans les pays où les droits de propriété sont protégés par un système judiciaire indépendant, et un régime parlementaire qui favorise la polarisation politique et une forte dispersion des droits de veto. Il s'attend à ce qu'un Parlement très polarisé i.e. où les idéologies sont très différentes d'un groupe à l'autre favorise le *statu quo* en augmentant les coûts pour chaque pôle politique de l'application du programme politique du pôle adverse.

La littérature empirique tend à confirmer plus ou moins ces prédictions théoriques. Kurrild-Klitgaard et Justesen (2013) trouvent que l'existence d'un pouvoir de veto fort protège *de facto* les droits de propriété des citoyens. En l'absence d'un tel pouvoir de veto, les périmètres des droits de propriété sont soumis aux aléas des élections et des équilibres politiques. Bjornskov (2015) a une conclusion plus mitigée pour les pays d'Europe centrale et orientale de l'ancien bloc soviétique. Weymouth (2011⁶⁷) soutient, dans

67. S. Weymouth (2011), «Political institutions and property rights : veto players and foreign exchange commitments in 127 countries», *Comparative Political Studies*, vol. 44 (2), p. 211-240.

une perspective similaire, que l'existence d'un droit de veto institutionnel limite la possibilité pour un gouvernement de dévaluer sa monnaie nationale. Il observe cette corrélation pour un échantillon de 127 pays sur la période 1975-2004. Il fait à cette occasion une synthèse de la littérature qui cherche à mettre en évidence cet effet du droit de veto sur la stabilité politique et *in fine* sur de nombreuses grandeurs économiques comme la crédibilité des décisions du banquier central, la croissance économique, le choix d'une politique de libre-échange et les risques d'expropriation des investissements directs à l'étranger.

C. INTRODUCTION D'UNE DOSE DE DÉMOCRATIE DIRECTE

La dernière mesure de séparation horizontale que nous voudrions étudier dans le cadre de cette section est l'introduction d'une dose de démocratie directe dans le système représentatif. La démocratie directe met en concurrence le pouvoir législatif des représentants du peuple et le pouvoir législatif direct des électeurs.

Réintroduite dans les débats français par des partis plutôt placés aux extrêmes de l'échiquier politique, Front national et Front de gauche, la mise en œuvre d'une démocratie moins représentative et plus directe a fait l'objet de nombreux articles en économie politique qui restent à notre connaissance encore assez peu connus et discutés dans la sphère francophone. Sans aller jusqu'au mandat impératif, l'hypothèse qui est étudiée ici est l'effet de la démocratie sur le respect du principe de souveraineté des électeurs. La démocratie directe et la pratique du référendum limiteraient, d'une part, considérablement le problème d'agence induit par la démocratie représentative (Matsusaka 2005⁶⁸) et auraient, d'autre part, des effets bénéfiques sur la productivité des facteurs, le bonheur, la confiance dans la démocratie, la corruption, le niveau des dépenses publiques, et la bonne gestion des deniers publics.

Le fondement théorique de ces résultats est généralement la théorie de l'agence. Le problème d'agence serait moins bien résolu en démocratie représentative qu'en démocratie directe. En démocratie, le contrat politique est entre un principal, l'électeur et un agent, l'élus. Les agents délèguent l'exécution de leur choix de politique publique aux élus. Les élus sont dans ce modèle les décideurs en dernier ressort. Ils peuvent ne pas tenir leur promesse et/ou mettre en place des stratégies pour faire croire qu'ils ne peuvent pas tenir leur promesse car les conditions du succès de leur programme politique ne sont pas réunies. La démocratie directe limiterait ce problème d'agence, d'une part, parce qu'elle permettrait aux électeurs d'imposer leur agenda aux gouvernements par la mise en place d'initiatives populaires et, d'autre part,

68. J. Matsusaka (2005), «Direct Democracy Works», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19(2), p. 185-206.

parce que sur certains sujets la constitution impose aux gouvernements de demander son avis au peuple ; c'est la pratique du référendum. Il est beaucoup plus difficile, dans ces conditions, aux élus d'imposer par exemple leur préférence pro-dépenses publiques aux électeurs. On s'attend alors à ce que les États qui utilisent le plus les initiatives populaires soient aussi les États où les dépenses publiques soient les plus faibles.

Le modèle suisse de démocratie utilise amplement ces deux formes de procédure pour limiter le problème d'agence. Il donne aux référendums initiés par les électeurs eux-mêmes i.e. les initiatives et aux référendums proprement dits une très grande place. L'une des clés du succès suisse pourrait alors être sa forte dose de démocratie directe dans sa constitution. C'est du moins ce que tend à montrer une importante littérature produite par des économistes plutôt suisses-allemands et sur des données suisses au niveau des cantons, et reproduites sur le cas américain avec des résultats assez similaires.

La pratique de la démocratie directe en Suisse aurait, tout d'abord, un effet sur la production et le bonheur. Les cantons suisses pratiquant la démocratie directe ont un PIB par habitant supérieur de 5 % aux autres cantons (Feld et Savioz 1997⁶⁹) et leurs habitants déclarent être plus heureux (Frey et Stutzer 2000⁷⁰). Elle permettrait une meilleure gestion des deniers publics (Pommerehne 1990⁷¹) et des décisions budgétaires de meilleure qualité (Feld et Kirchgässner 2001⁷²). Pommerehne (1990) montrait que dans les villes suisses qui pratiquent le référendum les services publics sont produits à moindre coût. Feld et Kirchgässner (2001) constataient aussi que dans les cantons suisses où les référendums sont utilisés sur les questions budgétaires et fiscales («*mandatory fiscal referendum*»), les dépenses publiques et les taux d'imposition sont plus faibles d'environ 7 % en moyenne que dans les cantons qui ne contraignent pas leurs élus à ce type de règle. Funk et Gathmann (2011⁷³) utilisent des séries longues, un effet fixe et une variable instrumentale pour s'assurer de la causalité entre démocratie directe et niveau de la dépense publique pour les cantons suisses sur longue période (1890-2000) et trouvent un effet, mais plus faible que la littérature antérieure. Des résultats assez similaires sont trouvés pour les 50 États des États-Unis d'Amérique. L'usage des initiatives et des référendums serait en moyenne corrélé au bonheur

69. L. P. Feld et M. Savioz (1997), «Direct Democracy Matters for Economic Performance : An Empirical Investigation», *Kyklos*, vol. 50(4), p. 507-38.

70. B. Frey et A. Stutzer (2006), «Direct Democracy : Designing a Living Constitution», in R. Congleton (éd.), *Democratic Constitutional Design and Public Policy - Analysis and Evidence*, Cambridge, MIT Press, 2006, p. 39-80.

71. W. Pommerehne (1990), «The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis», *European Economic Review*, vol. 34 (2/3), p. 458-68.

72. L. P. Feld et G. Kirchgässner (2001), «The Political Economy of Direct Legislation : Direct Democracy and Local Decision-Making», *Economic Policy*, vol. 33 (4), p. 329-63.

73. P. Funk et C. Gathmann (2011), «Does direct democracy reduce the size of government? New evidence from historical data, 1890-2000», *Economic Journal*, vol. 121 (557), p. 1252-1280.

des citoyens (Lascher et Wassmer 2007⁷⁴), à des dépenses publiques et des taux d'imposition plus faibles (Matsusaka 2005), à une meilleure gestion des services publics (Blomberg et al. 2004⁷⁵; Dalton 2009⁷⁶), à des niveaux de corruption moins importants (Alt et Lassen 2003⁷⁷), et à des niveaux de confiance des citoyens envers leur gouvernement plus élevés (Smith et Tolbert 2004⁷⁸).

Lorsque l'on mélange les pays, les résultats cependant changent. On retrouve une influence de la démocratie directe sur les choix budgétaires et fiscaux, mais pas les effets sur la productivité des facteurs, le PIB par habitant et la bonne gestion des deniers publics.

Les bases théoriques de ces études restent aussi assez faibles. Le test du modèle principal-agent qui fonde généralement la supériorité d'une dose de démocratie directe dans les démocraties représentatives est extrêmement difficile à réaliser et les tentatives proposées restent plutôt infructueuses (Funk et Gathmann 2005⁷⁹; Feld et al. 2008⁸⁰). L'idée que les électeurs seraient moins favorables aux dépenses publiques que les élus, par exemple, n'est pas clairement démontrée. Funk et al. (2005) constatent pour la Suisse une très grande hétérogénéité des préférences fiscales et budgétaires et tendent plutôt à expliquer la plus faible taille des budgets dans les démocraties directes par des différences idéologiques. Feld et al. (2008) cherchent aussi à s'assurer que la pratique des initiatives et des référendums est bien un moyen de limiter le problème d'agence. Ils observent pour la Suisse et sur la période 1980-1998 que la pratique du référendum cantonal entraîne moins de centralisation à la fois au niveau des impôts et des dépenses des cantons, mais constatent que les électeurs sont moins favorables aux dépenses publiques que les élus. Ces premiers résultats laissent à penser que les corrélations entre faible dépense publique et démocratie directe sont probablement contingentes et liées à la méfiance que les électeurs ont envers les pouvoirs publics dans des pays fédéraux comme les États-Unis ou la Suisse. Il est probable que la mise en place d'initiatives en France, par exemple, pays profondément marqué par

74. E. Lascher et R. Wassmer (2007), «Reconsidering Claims about the Secondary Benefits of Direct Democracy», Mimeo, Dept. of Public Policy and Administration, California State Univ. at Sacramento.

75. S. Blomberg, G. Hess et A. Weerapana (2004), «The Impact of Voter Initiatives on Economic Activity», *European Journal of Political Economy*, vol. 20(1), p. 207-26.

76. R. Dalton (2008), «Direct Democracy and Good Governance : Does it Matter?», in S. Bowler et A. Glazer (éd.), *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, New York, Palgrave Macmillan.

77. J. Alt et D. Lassen (2003), «The Political Economy of Institutions and Corruption in American States», *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5(3), p. 341-65.

78. D. Smith et C. Tolbert (2004), *Educated by Initiative*, Ann Arbor, Univ. of Michigan Press.

79. P. Funk et C. Gathmann (2005), «Estimating the Effect of Direct Democracy on Policy Outcomes : Preferences Matter!», *Working Paper n° 248*, Stanford, Center for International Development.

80. L. P. Feld, C. Schaltegger et J. Schnellenbach (2008), «On government centralization and fiscal referendums», *European Economic Review*, vol. 52, p. 611-45.

l'étatisme et la centralisation du pouvoir autour d'une capitale politique forte, n'aurait pas les mêmes effets.

IV. LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE L'APPLICATION DU PRINCIPE D'INDÉPENDANCE DE LA JUSTICE

L'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir législatif est un autre moyen de protéger les droits de propriété de l'injustice politique (Dorn 1985, p. 666⁸¹) et d'assurer l'efficacité économique (Hayek 1948, p. 81⁸²).

Le mécanisme est relativement proche de celui développé lors de la présentation des arguments en faveur de la séparation horizontale des pouvoirs (balance des pouvoirs et droit de veto). L'indépendance de la justice est une condition de la croissance économique parce qu'elle crée les conditions d'une juste accumulation du capital (Klerman et Mahoney 2005⁸³; Glaeser et al. 2004⁸⁴). Elle limite l'expropriation et *in fine* augmente la confiance que les hommes ont dans leurs institutions. L'investissement dans le capital humain et technique est un préalable à la croissance économique. L'individu doit alors avoir confiance dans l'avenir. Il doit pouvoir sacrifier le présent pour récolter dans le futur les fruits de ses choix. Il est certain alors que si le gouvernement ou les partis au contrat ne tiennent pas leur parole et/ou utilisent leur force pour engager des mesures d'expropriation, le niveau d'investissement va baisser et la croissance stagner. Les lois commerciales et les tribunaux des chambres de commerce ont pour mission de sanctionner les individus qui ne tiennent pas leur parole et rompent sans compensation leur contrat. Le juge doit aussi pouvoir faire de même avec l'État. Il doit pouvoir éviter les expropriations abusives et/ou les décisions qui violent le droit. C'est pour cette raison que l'indépendance de la justice est un préalable important à l'efficacité économique d'une nation.

Chaque régime légifère sur l'indépendance des juges d'une manière différente et chaque nation a un rapport aux institutions judiciaires qui lui est propre. Le tableau 3 utilise un indicateur d'indépendance de la justice issu des recherches les plus avancées dans le domaine qui permet de comparer les niveaux d'indépendance de chaque pays et ensuite d'observer des corrélations entre des variables économiques et la qualité des institutions judiciaires.

81. J. A. Dorn (1985), «Economic liberties and the judiciary», *The Cato Journal*, vol. 4 (3), p. 661-668.

82. F. Hayek (1948), *La route de la servitude*, Paris, PUF, coll. «Quadrige».

83. D. Klerman et P. Mahoney (2005), «The Value of Judicial Independence», *American Law & Economic Review*, vol. 7 (1), p. 1-27.

84. E. Glaeser, C. PopEleches et R. Vishny (2004), «Judicial Checks and Balances», *Journal of Political Economy*, vol. 112 (2), p. 445-470

Tableau 3 : L'indépendance de la justice dans le monde en 2012

Indicateur	Dépendance (entre 0 et 6)	Moyenne (entre 6 et 8)	Indépendant (8 & 10)
Pays	<u>Europe</u> : Bosnie, Géorgie, Kosovo, Moldavie Biélorussie, Russie, Ukraine <u>Asie</u> : Turkménistan, Afghanistan, Ouzbékistan, Qatar, Arabie Saoudite, Corée du Nord, Azerbaïdjan, Irak, Kazakhstan, Iran, Yémen, Oman, Bahreïn, Tadjikistan, Vietnam, Chine, Laos, Émirats arabes unis, Jordanie, Singapour, Koweït, Arménie, Bangladesh, Bhoutan, Malaisie, Indonésie, Sri Lanka, Thaïlande, Philippines, Pakistan, Népal <u>Afrique</u> : Tchad, Libye, Guinée équatoriale, Soudan, Somalie, Cameroun, Congo, Érythrée, Tunisie, Togo, Gambie, Swaziland, république démocratique du Congo, Burkina Faso, Mauritanie, Centrafrique, Djibouti, Angola, Guinée, Zimbabwe, Égypte, Tanzanie, Gabon, Rwanda, Ouganda, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Mozambique, Maroc, Mali, Sénégal, Madagascar, Algérie, Guinée-Bissau, Niger, Bénin, Nigeria, Zambie, Liberia, Burundi, Ghana, Namibie, Sierra Leone, Kenya <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Cuba, Haïti, Rép. dominicaine, Honduras, Salvador, Colombie, Venezuela, Suriname, Équateur, Cuba, Haïti, Venezuela, Suriname, Guatemala, Panama, Bolivie, Brésil, Argentine <u>Océanie</u> : Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	<u>Europe</u> : Albanie, France, Slovaquie, Macédoine, Roumanie, Italie, Rép. tchèque, Grèce <u>Asie</u> : Corée du Sud, Liban, Inde Taiwan, Turquie, Mongolie, Kurdistan <u>Afrique</u> : Comores <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Paraguay, Nicaragua, Pérou	<u>Europe</u> : Lituanie, Croatie, Pologne, Hongrie, Espagne, Malte, Portugal, Lichtenstein, Chypre, Belgique, Slovénie, Pays-Bas, Irlande, Autriche, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Norvège, Danemark, Islande, Allemagne, Finlande, Luxembourg <u>Asie</u> : île Maurice, Hong Kong, Israël, Japon <u>Afrique</u> : Lesotho, Afrique du Sud, Botswana <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Belize, Costa Rica, Chili, Belize, Rép. dominicaine <u>Amérique du Nord</u> : États-Unis, Canada Océanie : Nouvelle-Zélande

Source : D. A. Linzer et J. K. Staton (2015), « A global measure of judicial independence, 1948-2012 », Journal of Law and Courts, vol. 3 (2), p. 223-256. L'indicateur d'indépendance de la justice va de 0 à 10. 10 signifie parfaitement indépendant et 0 parfaitement dépendant.

Ce qui frappe dans ce tableau, c'est le mauvais score de la France relativement à son rang économique et à sa tradition politique et la très forte dépendance des juges dans un très grand nombre de pays en voie de développement et de pays d'Afrique en particulier.

Dans ce cadre théorique classique et sur la base des indicateurs construits, la littérature économique cherche à savoir si effectivement l'indépendance de la justice est en moyenne corrélée à la croissance économique et à d'autres indicateurs économiques. La question est de savoir si les pays qui ont une justice indépendante sont aussi les pays qui ont les taux d'investissement et de croissance les plus élevés. La première difficulté pour tester statistiquement cette théorie était de mesurer l'indépendance de la justice.

Les travaux antérieurs n'utilisaient pas l'indicateur du tableau 3, mais des mesures similaires. Feld et Voigt (2003⁸⁵) ont proposé deux indicateurs de l'indépendance de la justice. Ils différencient l'indépendance formelle de l'indépendance réelle. L'institution judiciaire est normalement garante du respect des contrats, de la parole donnée, de la loi, etc. Si elle n'est pas indépendante du pouvoir politique, elle peut alors empêcher les individus de stabiliser leurs anticipations et limiter l'investissement, l'innovation et plus généralement l'échange. L'entrepreneur, l'investisseur n'attend pas, dans ces conditions, que la loi prévoie formellement l'indépendance de la justice (indépendance *de jure*), mais que cette indépendance existe réellement (indépendance *de facto*). Ils cherchent, ensuite, à corréliser leurs indicateurs avec la croissance de la production dans 66 pays sur la période 1980-1998. L'indicateur mesurant l'indépendance formelle (*de jure*) est fondé sur les textes législatifs. Il retient 23 caractéristiques regroupées en 12 variables. Chacune de ces variables peut prendre une valeur entre 0 et 1. Plus on se rapproche de 1, plus l'indépendance formelle est grande. Les 12 variables sont : l'existence d'une règle constitutionnelle attestant ou non de l'indépendance de la justice, les règles de nomination des juges, l'inamovibilité des juges, le mode de renouvellement des contrats des juges, les règles de rémunération et de recours, le pouvoir du président du tribunal, les compétences attribuées à la Cour constitutionnelle et la publication obligatoire ou non des décisions. L'indicateur mesurant l'indépendance réelle (*de facto*) est aussi fondé sur des textes juridiques, mais dont la validité est plus courte, comme les lois fixant la durée effective des mandats des juges à la plus Haute Cour de justice.

Le résultat de leur travail est qu'il existe des divergences notables dans le classement qu'ils proposent entre les deux indicateurs. La France a par exemple un indicateur d'indépendance formelle mauvais puisqu'elle se place au 41^e rang (les États-Unis sont au 30^e rang), mais un indicateur d'indépendance réelle

85. L. P. Feld et S. Voigt (2003), «Economic Growth and Judicial Independence : Cross-Country Evidence Using a New Set of Indicators», *European Journal of Political Economy*, vol. 19, (3), p. 497-527, traduit partiellement en français dans *Problèmes économiques* 30 mars 2005, n° 2972.

plutôt meilleur, 19^e rang. Ils observent, de plus, que l'indépendance formelle n'a pas d'effets sur la croissance, alors que l'indépendance réelle influence positivement la progression du PIB réel par habitant sur un échantillon de 57 pays. Ils en concluent qu'il ne suffit pas d'inscrire l'indépendance dans les textes. Il faut aussi l'appliquer en définissant, par exemple, une durée du mandat favorable à l'indépendance et une bonne rémunération des juges afin qu'ils ne soient pas tentés par la corruption. Leurs travaux ultérieurs (Voigt, Gutmann, et Feld 2015⁸⁶) confirment ces résultats et tentent de préciser l'origine exacte de cette relation positive et significative entre les indicateurs d'indépendance de la justice et la croissance économique. Voigt et Gutmann (2013⁸⁷) observent notamment que l'indépendance des juges permet aux juges d'agir contre l'intérêt des hommes du gouvernement. Elle permet au juge d'agir comme un arbitre neutre entre l'État et les citoyens. Outre le fait qu'elle crédibilise les engagements de l'État vis-à-vis des investisseurs, elle crée la possibilité pour un juge de condamner un gouvernement qui exproprierait illégalement un entrepreneur *via* l'édiction de nouveaux impôts, ou de nouvelles règles qui modifient considérablement le seuil de rentabilité du projet entrepreneurial et le rendraient non profitable. Il existe ainsi une relation entre niveau d'indépendance des juges, investissement et qualité du régime de propriété (Voigt et Gutmann 2013).

La balance des pouvoirs, la distribution de droits de veto et l'indépendance de la justice sont par conséquent des règles constitutionnelles qui ont des effets économiques plutôt positifs sur le progrès économique d'une nation. Renforcer la séparation horizontale pourrait être un premier moyen d'améliorer la qualité de la gouvernance d'un pays.

V. LA SÉPARATION DES POUVOIRS EXÉCUTIFS ET LÉGISLATIFS : RÉGIME PRÉSIDENTIEL VERSUS RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le bicaméralisme et l'introduction d'une dose de démocratie directe sont des moyens de séparer le pouvoir législatif. Le choix d'un régime présidentiel est plutôt pensé comme le moyen de diviser le pouvoir exécutif et législatif (Persson et Tabellini 2003, p. 22).

Généralement, les États fédéraux ont une dose de démocratie directe plus importante que les États unitaires. On pense ici aux États-Unis et à la Suisse. Le tableau 4 décrit la classification faite par Persson et Tabellini en 2003

86. S. Voigt, J. Gutmann et L. P. Feld (2015), «Economic growth and judicial independence, a dozen years on Cross-country evidence using an updated set of indicators», *European Journal of Political Economy*, vol. 38, (issue C), p. 197-211.

87. S. Voigt et J. Gutmann (2013), «Turning cheap talk into economic growth : on the relationship between property rights and judicial independence», *Journal of Comparative Economics*, vol. 41 (1), p. 66-73.

pour leur travail économétrique sur l'effet économique des constitutions des régimes politiques par pays pour l'année 1998. Il indique ce que les auteurs de cette étude bien connue dans le monde de l'économie politique constitutionnelle nomment un régime parlementaire et un régime présidentiel. Les deux types de régime se distinguent de trois manières.

Tableau 4 : Les formes de gouvernement dans le monde en 1998

Formes	Parlementaire	Présidentiel
Pays	<u>Europe</u> : France, Malte, Irlande, Suède, Norvège, Luxembourg, Danemark, Belgique, Finlande, Italie, Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Islande, Portugal, Grèce, Hongrie, Autriche, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Roumanie <u>Asie</u> : Israël, île Maurice, Japon, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande, Turquie, Inde, Népal, Malaisie, Bangladesh <u>Afrique</u> : Sénégal <u>Amérique du Nord</u> : Canada <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Belize <u>Océanie</u> : Nouvelle-Zélande, Australie, Papouasie-Nouvelle-Guinée	<u>Europe</u> : Chypre, Suisse Russie <u>Asie</u> : Corée du Sud, Philippines, Pakistan <u>Afrique</u> : Namibie, Zimbabwe, Ghana, Malawi, Ouganda, Zambie, Gambie <u>Amérique du Nord</u> : États-Unis <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Uruguay, Chili, Costa Rica, Équateur Salvador, Colombie, République dominicaine, Bolivie, Paraguay, Argentine, Honduras, Guatemala, Pérou, Nicaragua, Venezuela, Brésil, Mexique

Source : Persson et Tabellini (2003, chap. 4, p. 78-79).

i) Le principe de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif est plus fort en régime présidentiel qu'en régime parlementaire. ii) La présence d'une cohésion des parlementaires autour de leur gouvernement dans les régimes présidentiels crée les conditions de gouvernements plus stables et plus disciplinés. Les régimes présidentiels sont, pour ces raisons, probablement plus capables d'engager des réformes structurelles que les régimes parlementaires. Il y a une confiance de l'engagement (« *confidence requirement* ») dans les régimes présidentiels qui n'existe pas en régime parlementaire. iii) L'exécutif en régime présidentiel est détenu par un homme alors que c'est un collectif qui détient le pouvoir exécutif dans un régime parlementaire. La plus forte séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif dans les régimes présidentiels conduit donc à prédire que le niveau d'extraction de rente et la pression fiscale devraient être plus faibles en régime présidentiel qu'en régime parlementaire (Persson et Tabellini 2003, p. 25).

Le régime parlementaire réduit les coûts de collusion entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. Il est probable alors qu'il crée les conditions d'une politique publique plus tournées vers les intérêts des élus que vers ceux des électeurs. La collusion entre les deux pouvoirs empêche le contrôle parlementaire de

fonctionner et augmente les risques de captation de rentes politiques. Les élus peuvent en effet sans contrôle manipuler les politiques publiques pour gagner les élections. Leur unique objectif est de maximiser leur chance de réélection. L'intérêt des électeurs, en revanche, leur importe peu. La conséquence est qu'ils utilisent la dépense publique et l'impôt pour acheter des voix. Aucun contrôle n'est opéré par un contre-pouvoir. Les régimes parlementaires auront alors inmanquablement des niveaux de dépenses publiques et des taux de prélèvement public obligatoire bien supérieurs.

Dans un régime présidentiel, le gouvernement et son président élu peuvent garder le pouvoir sans le soutien de la majorité des parlementaires. *A contrario*, dans un régime parlementaire, le gouvernement a toujours besoin du soutien des parlementaires et doit toujours chercher à garder leur confiance malgré l'absence d'échéance électorale. Une telle différence modifie considérablement les conditions du travail législatif et les rapports entre les pouvoirs exécutifs et législatifs. Le régime parlementaire donne au parti majoritaire et à ses leaders un rôle beaucoup plus important, car la stabilité du gouvernement dépend de la cohésion du parti. Le gouvernement doit dans ces conditions constamment négocier avec le parti pour garder sa majorité. Il est tenu de satisfaire les attentes des parlementaires. La stabilité de l'exécutif, contrairement à ce qui se passe en régime présidentiel, est totalement dépendante des négociations qui se font entre les leaders du parti majoritaire et le gouvernement. Cela renforce les effets de la moindre séparation des pouvoirs. Les régimes parlementaires seront plus dépensiers et la composition des dépenses sera très différente de celle des régimes présidentiels, car le gouvernement va produire des biens publics en vue de satisfaire la demande de certains parlementaires qui pourraient, s'ils ne votaient pas la confiance, faire renverser le gouvernement qu'ils sont pourtant censés soutenir. Un régime présidentiel va généralement avoir une composition de ses dépenses publiques plus favorable à la majorité des électeurs, alors qu'un régime parlementaire dépensera en fonction des attentes des parlementaires i.e. des intérêts des électeurs de leurs circonscriptions (Persson et Tabellini 2003, p. 25).

Pour tester leur modèle, Persson et Tabellini (2003) codent les régimes présidentiels 1 et les régimes parlementaires 0. Ils trouvent alors que les dépenses publiques sont supérieures de 6 % en pourcentage du PIB dans les régimes parlementaires, que la part des dépenses sociales y sont de 2 à 3 % plus importantes dans ces mêmes régimes, et que les formes de gouvernement n'expliquent pas bien le niveau des déficits publics. Les régimes présidentiels semblent aussi avoir des niveaux de corruption plus faibles. Sans remettre en question totalement ces résultats, il est important, cependant, de noter que le codage des régimes présidentiels et parlementaires est crucial et relève d'un travail de définition et de description des constitutions qui peuvent surprendre. La Suisse est qualifiée par exemple de régime présidentiel alors que la France est codée non présidentiel car la survie du Premier ministre dépend du vote du Parlement. Ces deux exemples laissent tomber le doute

sur la pertinence de ce type de test et peuvent laisser penser que l'apport de cette littérature est plus théorique qu'empirique.

L'article de Blume et al. (2009⁸⁸) montre que si l'on augmente le nombre des pays de l'échantillon et la période d'observation, les principaux résultats de Persson et Tabellini (2003) ne tiennent plus. L'existence d'une corrélation entre la forme du gouvernement et le niveau de la corruption n'apparaît pas non plus robuste (Gerring et Thacker 2004⁸⁹). Pour Gerring et Thacker (2004) mais aussi Lederman et al. (2005⁹⁰), les systèmes parlementaires sont en moyenne moins corrompus que les régimes présidentiels, car le contrôle des parlementaires serait beaucoup plus fort et plus immédiat que dans les régimes présidentiels. Pour parachever le sentiment de confusion que laisse la littérature de ces tests économétriques, Treisman (2007⁹¹), avec des méthodes différentes, un échantillon et une autre période, trouve que l'effet des régimes présidentiels sur la corruption n'est plus significatif si on contrôle par une variable muette indiquant si la population est catholique ou non pour les pays d'Amérique du Sud. Cela rappelle l'importance du fameux biais de variable omise qui plane sur l'ensemble des résultats de cette littérature empirique. Cela explique aussi pourquoi progressivement les économistes ont cherché à endogénéiser les formes de gouvernements, autrement dit à tenir compte de l'origine des régimes présidentiels et parlementaires pour prédire leurs effets. Les causes des régimes présidentiels peuvent aussi expliquer leurs effets.

Les travaux d'Acemoglu et al. (2000⁹²), Aghion, Alesina et Trebbi (2004) et Robinson et Torvik (2008) s'engagent dans cette voie. Acemoglu et al. (2000) proposent d'expliquer le nombre important des régimes présidentiels dans les pays d'Amérique latine par l'histoire coloniale de ces pays. La colonisation espagnole favoriserait la mise en place de régimes présidentiels et le taux de mortalité des Européens serait un bon moyen d'expliquer la qualité des institutions dans les différents pays colonisés par les Européens. Dans les pays où les Européens pouvaient immigrer sans mourir d'épidémie et/ou de maladie tropicale, les institutions mises en œuvre seraient plutôt de bonne qualité. *A contrario*, dans les pays où le taux de mortalité des Européens était élevé, ils mettaient en place des institutions extractives ou de

88. L. Blume, J. Müller, S. Voigt et C. Wolf (2009), «The Economic Effects of Constitutions : Replicating – and Extending – Persson and Tabellini», *Public Choice*, vol. 139 (1-2), p. 197-225.

89. J. Gerring et S. Thacker (2004), «Political Institutions and Corruption : the Role of Unitarism and Parliamentarism», *British Journal of Political Science*, vol. 34 (2), p. 295-330.

90. D. Lederman, N. Loayza et R. Soares (2005), «Accountability and Corruption», *Economics & Politics*, vol. 17 (1), p. 1-35.

91. D. Treisman (2007), «What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?», *Annual Review of Political Science*, vol. 10 (1), p. 211-44.

92. D. Acemoglu et J. Robinson (2000), «Why Did the West Extend the Franchise?», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115 (4), p. 1167-99.

prédation qui auraient pour conséquence d'orienter tous les investissements des agents dans la politique et l'extraction de rente. Aghion et al. (2004⁹³) développent une théorie alternative dans leur article intitulé «Institutions politiques endogènes» («Endogenous Political Institutions»). Ils proposent d'expliquer la forme de gouvernement par l'existence d'une minorité de blocage. Ils observent d'ailleurs une corrélation positive entre ce qu'ils nomment «*insulation of leaders*» et régime présidentiel. Ils expliquent, ensuite, le niveau d'isolement des leaders par les facteurs culturels classiques comme l'ethnie et/ou la fragmentation linguistique. Ils concluent que les pays fragmentés sont en général moins démocratiques et que s'ils réussissent à transiter vers la démocratie, c'est en général sous la forme d'un régime présidentiel. Robinson et Torvik (2008⁹⁴) se placent dans une perspective similaire et proposent une reconstruction théorique sur la base d'une observation empirique faite sur les pays d'Afrique. Ils constatent, en effet, que la plupart des pays d'Afrique ont choisi plutôt des régimes parlementaires lors de la décolonisation, mais que ces régimes se sont généralement transformés en régime présidentiel. Ils expliquent cette histoire sur la base d'un modèle à deux groupes composés d'électeurs et de leaders politiques qui soutient que les régimes présidentiels sont plus attractifs pour les agents quand les préférences des deux groupes en matière de bien public sont très polarisées, et les dépenses publiques faibles.

VI. L'EFFET DU SYSTÈME ÉLECTORAL

C'est parce que le droit de veto et le régime présidentiel conduisent à la formation de parlements polarisés que ces règles constitutionnelles ont un effet sur les décisions budgétaires et fiscales et *in fine* sur le développement économique. L'étude de l'effet du système électoral via la loi de Duverger repose sur un mécanisme similaire.

Maurice Duverger (1951⁹⁵, 1954) a initié l'étude des effets des règles électorales sur le nombre des partis. Il a observé que la règle majoritaire favorisait la polarisation de la vie politique autour de deux partis alors que le système proportionnel induisait une plus grande fragmentation. La loi de Duverger a inspiré une importante littérature sur l'effet de la polarisation et de la fragmentation politique sur les choix de politique publique et le niveau des dépenses publiques en particulier. Elle a aussi été prolongée par des travaux sur l'effet des règles électorales sur la nature des coalitions

93. P. Aghion, A. Alesina et F. Trebbi (2004), «Endogenous Political Institutions», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119(2), p. 565-611.

94. J. Robinson et R. Torvik (2008), «Endogenous Presidentialism», *Journal of the European Economic Association*, vol. 14 (4), p. 907-942.

95. M. Duverger (1951), *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, trad. anglaise (1954), *Political Parties : Their Organization and Activity in the Modern State*, New York, Wiley.

gouvernementales. Le vote à la proportionnelle favorise, d'une part, les coalitions gouvernementales et pour cette raison, l'instabilité de l'exécutif, et provoque, d'autre part, un problème de pâture commune. Une coalition i.e. un gouvernement formé par une pluralité de partis aura tendance à vouloir faire plaisir à ses électeurs. La conséquence est qu'un gouvernement de coalition est généralement plus dépensier qu'un gouvernement composé d'un seul parti.

Le système électoral dans ses grandes lignes se compose i) des règles électorales (majoritaire *versus* proportionnel), ii) de la structure des scrutins (scrutin de liste ou non), et iii) de l'accès au droit de vote ; les hommes d'un certain âge, qui paient des impôts (suffrage censitaire), les hommes et les femmes (droit de vote universel). L'analyse positive des conséquences économiques des systèmes électoraux trouve plutôt ses origines dans les travaux de la nouvelle économie politique (Persson et Tabellini 1999, Persson 2003).

Le tableau 5 indique le classement fait par Persson et Tabellini (2003, chap. 5) des systèmes électoraux de 82 démocraties dans le monde selon l'opposition règle majoritaire/règle proportionnelle. Les deux auteurs présentent une carte qui rappelle que les formes de gouvernements (présidentiels *versus* parlementaires) et les règles électorales (proportionnel *versus* majoritaire) peuvent avoir des effets économiques conjoints. Il apparaît aussi que pour les pays d'Europe, l'association forme parlementaire avec une représentation proportionnelle est dominante. En Amérique du Sud, en revanche, c'est l'association système proportionnel-gouvernement présidentiel qui l'emporte.

Tableau 5 : Les systèmes électoraux dans le monde en 1998

Systèmes	Majoritaire	Proportionnel
Pays	<u>Europe</u> : France, Royaume-Uni <u>Asie</u> : Japon, Thaïlande, Népal, Bangladesh, Philippines, Singapour, Pakistan, Inde, Malaisie <u>Afrique</u> : Namibie, Ouganda, Malawi, Zambie, île Maurice, Botswana, Gambie, Ghana, Zimbabwe, Malawi, <u>Amérique du Nord</u> : États-Unis, Canada <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Chili, Belize <u>Océanie</u> : Nouvelle-Zélande, Australie, Papouasie-Nouvelle-Guinée	<u>Europe</u> : Suède, Grèce, Bulgarie, Italie, Roumanie, Belgique, Norvège, Portugal, Danemark, Hongrie, Estonie, République tchèque, Luxembourg, Finlande, Slovaquie, Pays-Bas, Allemagne, Pologne, Autriche, Islande, Suisse, Irlande, Chypre, Malte Russie <u>Asie</u> : Turquie, Corée du Sud, Israël <u>Afrique</u> : Sénégal, Afrique du Sud <u>Amérique du Sud & Caraïbe</u> : Uruguay, Pérou, Colombie, Guatemala, Argentine, Paraguay, Nicaragua, République dominicaine, Équateur, Bolivie, Honduras, Mexique, Brésil, Costa Rica, Salvador, Venezuela

Source : Persson et Tabellini (2003, p. 144-145).

A. RÈGLE ÉLECTORALE

Le système proportionnel favoriserait la fragmentation politique des gouvernements et *in fine* plus d'impôt, plus de dette et plus de dépenses publiques. Il modifierait, aussi, la structure des dépenses publiques (Lizzeri et Persico 2001⁹⁶). L'idée est la suivante. Il y a deux types de biens publics. Les biens publics que l'on peut appeler des biens collectifs qui sont consommés par l'ensemble de la communauté nationale et les biens publics qui ne sont consommés que par un petit groupe. Sous un régime de vote à la majorité, les hommes politiques doivent obtenir le maximum de voix. Ils sont incités, dans ces conditions, à produire des biens collectifs ou plus précisément des biens qui sont consommés par la majorité du corps électoral. *A contrario*, dans un régime proportionnel, ce qui permet de garder le pouvoir, c'est la formation d'une coalition de gouvernement. La survie de l'exécutif passe par le marchandage politique entre partis politiques. Le vote à la proportionnelle fragmente les gouvernements et les incite à acheter la stabilité gouvernementale par la production de biens publics spécifiques i.e. uniquement consommés par une petite partie de la population.

B. LA STRUCTURE DU SCRUTIN

La structure du scrutin a des effets relativement similaires. La plupart du temps, la règle majoritaire est associée à un système où l'électeur vote pour un candidat qui sera le représentant d'un territoire, sa circonscription. *A contrario*, le vote à la proportionnelle est plutôt associé au scrutin de liste. Dans un scrutin où l'électeur vote pour un candidat dans chaque circonscription, le gouvernement sortant sait que pour rester au pouvoir il doit obtenir 50 % des voix dans chaque circonscription. Il lui suffit alors de gagner 25 % des voix pour gagner les élections, car il lui suffit de gagner 50 % de la moitié des circonscriptions pour être majoritaire au Parlement et former un gouvernement (Buchanan et Tullock 1962). Il est probable qu'un tel régime favorise des lois de finance qui utilisent les dépenses publiques pour acheter les voix des 25 % d'électeurs qui permettront au gouvernement de rester au pouvoir. La conséquence est une dépense publique ciblée localement et non une dépense publique accessible au plus grand nombre. À l'inverse, dans un système proportionnel à scrutin de liste, le calcul du gouvernement est différent. Il sait que pour rester au pouvoir il doit gagner 50 % du total des voix et/ou former une coalition qui lui permet d'avoir une majorité au Parlement (Persson et Tabellini 2003, chap. 9). Il va alors proposer des choix financiers qui servent l'intérêt des membres des partis minoritaires qui forment sa coalition et/ou qui servent

96. A. Lizzeri, et N. Persico (2001), «The Provision of Public Goods Under Alternative Electoral Incentives», *American Economic Review*, vol. 91 (1), p. 225-39.

la majorité des électeurs ; des politiques de transferts sont plus probables dans ce type de régime électoral que dans les régimes majoritaires avec des candidats élus par circonscription (Milesi-Ferretti, Perotti, et Rostagno 2002). Persson et Tabellini (2003⁹⁷) trouvent que le système électoral a des effets statistiquement significatifs sur de nombreux agrégats macroéconomiques pour un échantillon de 85 pays sur la période 1960-1998. Ils trouvent que i) dans un système majoritaire, les dépenses publiques sont en moyenne inférieures de 3 % du PIB de ce qu'elles sont dans les régimes proportionnels et que ii) les dépenses sociales (« État providence ») sont aussi plus faibles de 2 à 3 %. Les déficits budgétaires sont plus faibles de 2 % dans les régimes majoritaires. Ils observent de plus que les pays qui possèdent des circonscriptions de petite taille sont des pays où la corruption est plus forte et que les pays où le nombre des voix nécessaires pour être élus (proportion entre nombre d'élus et nombre d'électeurs) est plus haut, le PIB par habitant est plus faible.

Iversen et Soskice (2006⁹⁸) contestent, cependant, la pertinence de ces analyses en mettant en évidence l'existence d'un biais de variable omise. Ils partent d'un constat ; entre 1945 et 1998, la plupart des pays ayant adopté une règle majoritaire sont dirigés par des gouvernements de centre droit. À l'inverse, les pays qui votent sur la base d'une règle proportionnelle étaient sur cette période plutôt centre gauche. Il n'est pas impossible alors que l'effet observé des règles électorales sur la composition des dépenses publiques ne soit pas en fait l'effet d'une différence d'orientation idéologique entre les gouvernements. Il est possible alors que la redistribution des richesses soit plutôt la conséquence d'un engagement électoral en faveur d'une plus forte redistribution publique. Il n'est pas impossible non plus que la causalité soit inversée, i.e. que le nombre des partis détermine le système électoral et *vice versa*. Colomer (2005⁹⁹) cherche à corroborer cette position en cherchant à observer l'effet de la fragmentation politique sur le passage d'une règle majoritaire à une règle proportionnelle. Pour 87 pays et 219 élections, il observe 37 transitions d'un système majoritaire à un système proportionnel et qu'en général ce changement s'est fait dans un système plutôt fragmenté. Blume et al. (2009) proposent de refaire les tests de Persson et Tabellini (2003) et trouvent que le rapport entre le nombre d'élus et le nombre d'électeurs est statistiquement plus significatif que la règle électorale elle-même. Ce qui fragilise encore les conclusions initiales de Persson et Tabellini (2003).

97. T. Persson et G. Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA, The MIT Press.

98. T. Iversen et D. Soskice (2006), « Electoral Institutions and the Politics of Coalitions : Why Some Democracies Redistribute More Than Others », *American Political Science Review*, vol. 100 (2), p. 165-181.

99. J. Colomer (2005), « It's Parties that Choose Electoral Systems (or, Duverger's Law Upside Down) », *Political Studies*, vol. 53 (1), p. 1-21.

C. LE DROIT DE VOTE

La définition d'un électeur change au cours du temps. Il est probable que la manière dont les autorités définissent un électeur ait un effet sur le choix de la règle électorale (Boix 1999¹⁰⁰). Il faut alors s'interroger sur les raisons qui ont conduit les élites politiques à choisir un vote censitaire ou un vote universel. Cela peut être la conséquence d'un marchandage entre des groupes d'intérêt (Voigt 1999¹⁰¹, chap. 6). Les groupes d'intérêt au pouvoir cherchent à infliger des coûts aux groupes qui menacent leur pouvoir et leur rente. Acemoglu et Robinson (2000¹⁰²) pensent quant à eux l'extension du droit de vote comme un instrument pour les élites politiques pour protéger l'essentiel de leur rente. Face à une menace de révolution, les élites politiques au pouvoir acceptent de redistribuer une partie de leur richesse afin d'éviter de perdre le pouvoir. Ils donnent ainsi aux inégalités une place décisive, car si les inégalités sont trop grandes ils auront trop à perdre et ne donneront pas le droit de vote au peuple. Si les inégalités sont trop faibles, personne n'aura intérêt à faire la révolution car les gains d'une telle initiative ne seraient pas suffisants pour en couvrir les risques. Lizzeri et Persico (2004¹⁰³) soutiennent de leur côté que les inégalités ne jouent qu'un rôle marginal. Ils observent que le Royaume-Uni au XIX^e siècle a étendu le droit de vote sans menace de révolution. L'extension du droit de vote n'est pas un jeu entre une petite élite politique et un peuple en masse, mais un jeu entre élites politiques. Si une majorité des élites politiques anticipe un gain à l'extension du droit de vote, elle va soutenir ce mouvement. Ce gain, dans le cas des trois étapes de l'extension du droit de vote au Royaume-Uni, n'est pas une augmentation des dépenses publiques, mais une modification de sa composition. Une majorité des élites politiques avait intérêt à socialiser les coûts des infrastructures publiques autrement dit des réseaux d'eau, des routes et de l'ensemble des biens publics. La productivité du capital privé était d'autant plus forte que des infrastructures publiques de qualité étaient produites par l'État. Pour qu'une telle structure de dépense s'impose, les élites politiques devaient modifier les règles de vote pour changer l'équilibre politique en leur faveur. Les règles électorales ne sont pas neutres. Elles répondent à des intérêts politiques qui expliquent qu'une partie des observations statistiques sur leurs effets économiques ne sont en fait que la traduction des conditions de leur mise en œuvre.

100. C. Boix (1999), «Setting the Rules of the Game : The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies», *American Political Science Review*, vol. 93 (3), p. 609-24.

101. S. Voigt (1999), *Explaining Constitutional Change – A Positive Economics Approach*, Cheltenham et al., Edward Elgar.

102. D. Acemoglu et J. Robinson (2000), «Why Did the West Extend the Franchise?», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115 (4), p. 1167-99.

103. A. Lizzeri et N. Persico (2004), «Why Did the Elites Extend the Suffrage? Democracy and the Scope of Government, With an Application to Britain's "Age of Reform"», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 119 (2), p. 705-63.

VII. LA SÉPARATION VERTICALE DES POUVOIRS : ÉTAT FÉDÉRAL VERSUS ÉTAT UNITAIRE

Cela a été rappelé, à côté de la séparation horizontale des pouvoirs, il y a la séparation verticale. La séparation verticale des pouvoirs suppose le démantèlement de l'État unitaire au profit d'un État fédéral. Généralement, on distingue trois structures gouvernementales (Mueller 1995¹⁰⁴) : un gouvernement unitaire, un gouvernement fédéral et une confédération d'États. Ici, seule l'opposition entre le gouvernement unitaire et le gouvernement fédéral nous intéresse. La structure gouvernementale la plus répandue dans le monde est la structure unitaire (Tableau 6).

Tableau 6 : La structure gouvernementale par pays en 2017

Structure gouvernementale	Gouvernement fédéral	Confédération
Pays	<u>Europe</u> : Autriche (6 États), Belgique (3 régions), Bosnie (2 régions), Allemagne (16 États), Suisse (26 cantons) <u>Russie</u> (46 États) <u>Asie</u> : Inde (19 gouvernements), Malaisie (13 États), Népal (7 provinces), Pakistan (4 provinces) <u>Afrique</u> : Éthiopie (9 régions), Nigeria (36 États), Somalie (8 États), Sud-Soudan (28 États), Soudan (16 États) <u>Amérique du Nord</u> : Canada (10 provinces), États-Unis (50 États) <u>Amérique du Sud & Caraïbes</u> : Argentine (25 provinces), Brésil (26 États), Mexique (31 États), Venezuela (23 États) <u>Océanie</u> : Australie	<i>Union européenne</i> <i>Commonwealth</i> <i>Russie et Biélorussie</i> <i>Eurasian Economic Union</i>

Source : Countries ruled by a federal republic. <http://www.ranker.com/list/countries-ruled-by-federal-republic/reference> (consulté en sept. 2018).

Un gouvernement unitaire est un gouvernement où il n'existe qu'un seul niveau de gouvernement auquel tous les citoyens participent directement ou par l'intermédiaire d'une personne ou d'un parti qu'ils ont élu¹⁰⁵. Toutes les décisions collectives affectant le citoyen sont prises à ce

104. D. C. Mueller (1995), « Fédéralisme et Union européenne : une perspective constitutionnelle », *Rev. d'économie politique*, n° 105, p. 779-805.

105. La Grèce antique, l'Italie de la Renaissance, la France et la Grande-Bretagne sont des exemples de gouvernements unitaires.

niveau gouvernemental. Un gouvernement fédéral est constitué de deux ou plusieurs niveaux de gouvernement, chacun ayant la primauté, ou l'entière responsabilité sur les décisions prises dans des domaines collectifs spécifiques¹⁰⁶. L'agent est à la fois citoyen de l'État fédéral (américain) et de l'État dans lequel il réside (texas). Il participe directement ou élit des représentants aux assemblées législatives de chacun des niveaux de gouvernement. Le gouvernement unitaire se distingue donc du gouvernement fédéral par son processus d'assignation des tâches. Dans le gouvernement unitaire, les électeurs délèguent le pouvoir à un seul agent alors que dans les modèles fédéraux le pouvoir est fragmenté entre plusieurs agents. Le pouvoir est divisé.

La théorie constitutionnelle utilise couramment la notion de voile d'ignorance pour trouver les règles qui pourraient faire l'unanimité. L'individu décide sous un voile d'ignorance lorsqu'au moment où il doit se décider sur la répartition des richesses, il ne connaît sa position sur l'échelle des revenus. Un tel voile d'ignorance conduit l'individu à tenir compte des intérêts d'autrui et en particulier des plus pauvres. Si le voile d'ignorance est levé il y a certitude et les individus choisissent sans tenir compte de l'intérêt des autres. La solution constitutionnelle consiste à empêcher les individus d'être en situation de certitude afin que la solution unanime puisse être mise en place.

La notion de voile d'ignorance n'étant pas très opérationnelle, les économistes du programme de recherche de l'économie politique constitutionnelle ont estimé que la défection (*exit*) était un moyen d'assurer la concurrence institutionnelle et de placer l'ensemble des participants dans l'incertitude (Lowenberg et Yu 1992¹⁰⁷). La solution constitutionnelle consiste alors à mettre les citoyens et l'ensemble des acteurs de la vie politique dans un univers concurrentiel. Cette situation serait satisfaite si une option de sortie existait pour chaque partie.

La séparation verticale des pouvoirs est un moyen de garantir cette concurrence entre les niveaux de décision et *in fine* de donner aux citoyens les moyens de trouver les politiques publiques qui sont les plus proches de leur préférence politique. Le fédéralisme permettrait ainsi de limiter le problème d'agence induit par la délégation des pouvoirs aux élus. La théorie du fédéralisme budgétaire s'est de ce fait naturellement prolongée dans le cadre de la théorie principale – agent (Josselin et Marciano 2002¹⁰⁸; Perrot 2003¹⁰⁹). Le fédéralisme aurait deux atouts. Il garantirait la concurrence politique et limiterait le problème d'agence. Il conduirait

106. La Suisse et les États-Unis sont plutôt des fédérations.

107. A. D. Lowenberg et B. T. Yu (1992), «Efficient Constitution Formation and Maintenance : The Role of Exit», *Constitutional Political Economy*, vol. 3 (1), p. 51-72.

108. J. M. Josselin et A. Marciano (2002), «Les relations de mandat dans les systèmes constitutionnels. Approche théorique et application au cas européen», *Revue d'économie politique*, n° 112 (6), p. 921-941.

109. D. Perrot (2003), *Asymétrie d'information et structures multi-gouvernementales. Une application aux décisions publiques dans l'Union européenne*, th. doctorat, LAEP, Univ. de Paris 1.

Plusieurs études économétriques confirment pourtant que le ratio dépenses publiques sur PIB est moins important dans les systèmes décentralisés que dans les systèmes centralisés (Marlow 1988¹¹⁰; Grossman 1989¹¹¹). Ce résultat économétrique ne présage pas cependant des résultats à venir, car les résultats de la concurrence politique comme ceux de la concurrence économique sont imprévisibles (Facchini 2003¹¹²). Si les capitaux se localisent dans les pays où les niveaux d'imposition sont les plus faibles, c'est aussi que les biens publics fournis par les administrations publiques ne compensent pas les pertes occasionnées par le paiement de l'impôt (Vanberg 2000¹¹³) et que l'investisseur estime qu'il est préférable d'investir dans un pays où les services publics sont de moins bonne qualité mais les impôts plus faibles. La concurrence fiscale est un aiguillon pour les administrations publiques qui sont obligées d'améliorer la performance de leur politique publique par des politiques actives de management public, de délégation et/ou de privatisation. Inversement, lorsque les investissements directs à l'étranger se localisent dans les pays à forte pression fiscale et à niveau élevé de biens publics (infrastructures, système de santé et d'éducation), ils informent les gouvernements de la qualité relative de leur politique d'une part et de l'importance que les firmes accordent à une main-d'œuvre qualifiée et en bonne santé, d'autre part. Rien ne permet, dans ces conditions, de penser que la concurrence sélectionnera le moins-disant fiscal. Il est possible que le plus-disant fiscal prévale (Wilson 1996¹¹⁴). Ce qui importe, c'est la qualité du panier biens publics-impôt.

VIII. LES CONSTITUTIONS ÉCONOMIQUES : CONSTITUTION FISCALE, CONSTITUTION BUDGÉTAIRE ET INDÉPENDANCE DE LA BANQUE CENTRALE

L'ultime mécanisme de séparation des pouvoirs que le législateur peut mettre en place pour limiter l'ampleur de la prédation légale et favoriser des politiques publiques qui servent le plus grand nombre agit de manière directe

110. M. L. Marlow (1988), «Fiscal Decentralization and Government Size», *Public Choice*, vol. 56 (3), p. 259-269.

111. P. J. Grossman (1989), «Fiscal Decentralization and Government Size : An Extension», *Public Choice*, vol. 62 (1), p. 63-69.

112. F. Facchini (2003), «Globalisation et politiques de coopération internationales», in H. Guillemin, H. Jorda et M. Pouchol (éd.), *La démocratie et le marché*, vol. II, Paris, L'Harmattan coll. «Économie et Innovation», série Krisis, INNOVAL.

113. V. Vanberg (2000), «Globalization, Democracy and Citizens Sovereignty : Can Competition Among Governments Enhance Democracy», *Constitutional Political Economy*, vol. 11 (1), p. 87-112.

114. Cette possibilité est étudiée et envisagée par J. Wilson (1996), «Capital Mobility and Environmental Standards : Is There a Theoretical Basis for a Race to the Bottom», in J. Bhagwati et R. Hudec (éd.), *Harmonisation and Fair Trade : Prerequisites for Free Trade?*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2 vol.

à un meilleur contrôle des élus et *in fine* à une gestion plus économe des ressources fiscales et à une structure des dépenses publiques plus en accord avec les préférences politiques des citoyens. À l'origine de cette thèse se trouve l'idée que la concurrence aurait les mêmes vertus en politique que sur les marchés. La division du pouvoir crée une situation de concurrence entre les gouvernements : une concurrence horizontale et une concurrence verticale. La concurrence verticale est entre niveaux de gouvernements placés à des niveaux différents comme en France les communes, les départements et les régions. La concurrence horizontale est entre niveaux de gouvernements placés au même niveau de gouvernance ; comme la concurrence entre les grandes métropoles françaises, Paris, Lyon, Toulouse et Marseille. Cette concurrence politique aurait les vertus de la concurrence économique. Elle révélerait des informations sur l'efficacité relative de la production des biens publics dans chaque type de pouvoir politique (Hayek 1993). Le fédéralisme aurait ainsi une vertu cognitive que n'aurait pas l'État unitaire. Le modèle de Tiebout défend aussi cette idée que les États fédéraux sont mieux gérés que les États unitaires et moins exposés à l'opportunisme des élus politiques (Josselin et Marciano 2002, p. 928). Dans un régime fédéral, chaque niveau de juridiction est en concurrence pour produire différents paniers de biens publics plus ou moins localisés. Cette concurrence porte sur les niveaux d'imposition et les dépenses publiques. Elle protège de la collusion entre les producteurs de biens publics et n'existe que parce que les citoyens et le capital sont mobiles. C'est la diversité des niveaux locaux de production de biens publics qui accroît la concurrence entre les juridictions et rend le contrôle du système fédéral plus efficace qu'un système unitaire. La théorie prédit alors que l'État fédéral contrôle mieux les élus, favorise une meilleure gestion des fonds publics et donc sur le long terme un secteur public de moindre taille et plus en accord avec les préférences politiques des électeurs. Il serait préférable à l'État unitaire.

Les régimes fédéraux n'ont pas cependant que des défenseurs. Il est soutenu, notamment, qu'un nombre trop important d'États limite les économies d'échelle dans la production de biens publics. Cette idée est bien connue en France où les Parisiens pour un niveau d'imposition comparativement plus faible que dans les grandes villes françaises ont un niveau très élevé de biens publics. Ils bénéficient à l'évidence d'économie d'échelle. Les États unitaires ne sont pas non plus confrontés aux problèmes du hasard moral qui ronge la légitimité des systèmes fédéraux. Les gouvernements fédéraux sont en effet confrontés à un problème du type «*no-bail-out clauses*». Les grands États peuvent alors devenir trop gros pour être mis en faillite («*too big to fail*») (Wildasin 1997). Ils peuvent aussi bénéficier plus directement d'une politique rigoureuse et vertueuse (Rodden et Wibbels 2002), là où les petits États en concurrence seraient toujours exposés à un problème de passager clandestin.

sur le pouvoir législatif. Ce mécanisme est entre la loi et la constitution. Le législateur institue des règles qui plafonnent le montant des taux d'imposition, le niveau des dépenses, le niveau de la dette ou le niveau des déficits publics (IMF 2009¹¹⁵) ou décide de rendre le banquier central indépendant. Toutes ces mesures reposent sur un principe de séparation horizontale des pouvoirs. Elles mettent en concurrence le pouvoir législatif avec le pouvoir d'autorités administratives indépendantes et/ou des juges constitutionnels.

Aux Etats-Unis d'Amérique, ce sont les cours fédérales qui généralement statuent sur les déséquilibres budgétaires et/ou fiscaux (Tobin 1996¹¹⁶). L'étude du fonctionnement de ces cours conduit à une attitude relativement pessimiste, car généralement les juges ne s'estiment pas réellement compétents en ces domaines et appliquent des clauses constitutionnelles qui prévoient par exemple que le budget soit voté à l'équilibre, mais pas nécessairement exécuté. Ce qui fragilise l'effectivité de la mesure. Les tests statistiques des économistes sont pourtant plus optimistes sur le rôle de ces règles et leurs effets économiques.

A. CONSTITUTION FISCALE ET BARRIÈRE À L'IMPÔT

Le fédéralisme utilise la concurrence fiscale pour limiter la pression fiscale et la hausse des dépenses publiques. Il est possible aussi d'agir plus directement pour réaliser ses objectifs et de proposer la mise en œuvre d'une loi qui interdit aux Parlements de dépasser un certain niveau d'imposition. En limitant la capacité fiscale des administrations, on limite presque mécaniquement sa capacité financière et le niveau de ses dépenses publiques. Ce type de constitution fiscale prend généralement la forme d'un plafond. Une règle de constitution fiscale consiste à plafonner le niveau de l'impôt.

La proposition 13 est une mesure emblématique de limitation légale de la croissance des taux d'imposition. Il s'agissait d'une loi prise par l'État de Californie en juin 1978 à la suite d'un scrutin d'initiative populaire. Cette proposition 13 s'intitulait officiellement initiative populaire pour une limite des taxes sur la propriété. Elle a reçu 65 % de vote favorable contre 35 % de vote contre. Elle est devenue l'article 13A de la Constitution de l'État de Californie. Cet article limite la taxe sur la propriété à 1 % de sa valeur. Si la valeur du bien augmente, le 1 % ne s'applique cependant que sur une hausse de 2 % de sa valeur. Si un appartement vaut 1 000 euros et qu'il prend une valeur de 2 000 l'année suivante, le fisc ne peut pas recevoir 1 % de 2 000 mais 1 % de 1 000 plus 2 % soit 20, le fisc reçoit 10,2. On sait aujourd'hui que cette mesure n'a pas été efficace au niveau global. Elle n'a pas permis

115. IMF (2009), «Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances», disponible sur <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

116. D. Tobin (1996), «The balanced budget amendment : will judges become accountants? A look at State experiences», *The Journal of Law & Politics*, vol. 12, p. 153-193.

de lutter efficacement contre la croissance de la pression fiscale. Elle a, en revanche, initié de nombreuses décisions dont l'objectif était de limiter les dépenses et les impôts des États américains (*Tax and Expenditure Limitations*). La plupart de ces lois ne cherchent pas à stopper la croissance du secteur public. Elles cherchent uniquement à faire en sorte qu'elle n'augmente pas plus vite que le revenu par tête. Cela génère une plus grande élasticité de la taille des États au revenu. La croissance du secteur public est contrainte par la croissance du revenu par habitant; les États ayant les niveaux de croissance de revenus par tête les plus faibles sont ceux qui ont le secteur public le moins étendu (Shadbegian 1996¹¹⁷).

Les critères de convergence votés lors de la ratification du traité de Maastricht se placent dans cette lignée de proposition. Ils ont d'ailleurs les mêmes faiblesses : le manque de sanction crédible et l'incapacité à contenir significativement les dépenses publiques. Pourtant, les lois sur la limitation des niveaux d'imposition et de dépenses publiques sont jugées efficaces lorsqu'elles ne prévoient pas seulement une limite calculée en fonction du taux de croissance du revenu par habitant, mais lorsqu'elles adoptent des mesures plus rigoureuses comme celle définie dans les États de Washington et du Colorado (New 2001, p. 3¹¹⁸). Dans ces États, la croissance des dépenses publiques est limitée au taux d'inflation plus la croissance de la population. Cette limite est plus efficace parce que le revenu tend à augmenter plus vite dans le temps que la population et le taux d'inflation. Les États du Colorado, du Michigan, du Missouri et de l'Oregon ont ajouté à cette mesure une obligation pour l'État de reverser leur surplus fiscal aux contribuables (New 2003¹¹⁹). S'ils ont levé trop d'impôt par rapport à la limite légale, ils doivent le redistribuer. Ils sont alors incités à baisser les impôts pour éviter ce cas de figure.

Les résultats des analyses comparatives par État montrent que de tels dispositifs sont efficaces (New 2003, p. 7¹²⁰). Une étude sur les États-Unis réalisée par James Poterba (1994¹²¹) renforce aussi ce résultat en montrant que les

117. R. Shadbegian (1996), «Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of Government?», *Contemporary Economic Policy*, vol. 14 (2), p. 22-35.

118. M. J. New (2001), «Limiting Government through Direct Democracy. The Case of State Tax and Expenditure Limitations», *Policy Analysis*, n° 420, déc. Il est frappant de voir que les débats autour des critères de convergence tournent autour des mêmes problèmes que les débats autour des lois sur la limitation des niveaux d'imposition et de dépenses publiques : sanction et efficacité.

119. M. J. New (2003), «Proposition 13 and State Budget Limitations. Past Successes and Future Options», *Cato Institute Briefing Papers*, n° 83, 19 juin.

120. M. J. New (2003) donne les États du Colorado et de Washington en exemple.

121. J. Poterba (1994), «State Responses to Fiscal Crises : The Effects of Budgetary Institutions and Politics», *The Journal of Political Economy*, vol. 102 (4), p. 799-821. Comme toujours, l'auteur doit proposer de classer les systèmes institutionnels. Il teste ensuite la variation des dépenses des États et de leurs recettes en fonction des indicateurs institutionnels qui ont été construits à cette occasion sur un travail de collecte d'information sur les systèmes en place (p. 813-816).

États qui ont les lois de limitation des dépenses et des niveaux d'imposition les plus strictes sont aussi les États qui rétablissent le plus rapidement l'équilibre budgétaire à la suite d'un déséquilibre. Il ajoute que les États qui ont des règles antidéficits laxistes réagissent moins vite à une situation de déficit que les États où les règles sont strictes.

Les critères de convergence du traité de Maastricht pourraient, par conséquent (s'ils étaient renforcés et appliqués strictement), sur le moyen et long terme jouer ce rôle et obliger les États de l'Union à être plus stricts et moins laxistes en matière budgétaire. Il est facile de dire que les critères de convergence n'ont pas empêché l'augmentation des dépenses publiques et des déficits, mais un tel constat oublie que l'existence de ces critères impose aux gouvernements de justifier leurs décisions de dépassement et permet à l'Union européenne après la crise de 2008 notamment d'inciter les gouvernements à mieux contrôler leurs finances publiques par la création d'autorité financière de contrôle indépendante et/ou par l'introduction de règles budgétaires plus contraignantes. On peut ainsi comprendre les critères de convergence comme des règles souples et non des règles rigides. Ces règles souples permettent d'adapter les décisions publiques aux situations, tout en rappelant constamment aux pouvoirs exécutifs et législatifs l'importance de l'équilibre budgétaire et de la sincérité des comptes publics, et les effets néfastes d'une trop forte pression fiscale à long terme.

B. CONSTITUTION BUDGÉTAIRE ET GESTION DES BIAIS EN FAVEUR DES DÉFICITS PUBLICS

Comme la constitution fiscale plafonne le niveau de l'impôt, une grande partie des règles budgétaires («*fiscal rules*») consiste à plafonner le niveau des déficits et de la dette publique.

Le déficit public et son effet de long terme, la dette publique consolidée, sont une stratégie des gouvernements pour placer les électeurs dans une situation d'illusion fiscale. Les constitutions budgétaires servent, dans ces conditions, à renforcer la transparence des finances publiques et à lever cette illusion fiscale. Jean-Baptiste Colbert, ministre des Finances de Louis XIV, a posé un principe de gouvernement qui explique simplement les raisons de l'illusion fiscale. Il affirmait que l'art du fisc devait consister «à plumer l'oie sans la faire crier». Le fisc va donc chercher à masquer sa main. Il peut à cette fin manipuler la structure fiscale et écarter tous les impôts déclaratifs qui révèlent au contribuable le coût effectif de l'action publique. Il peut, aussi, privilégier la dette publique, car l'emprunt permet de reporter sur les générations futures la charge de l'impôt. Le citoyen consomme les biens publics sans en payer le prix (Wagner 1976¹²²). Les constitutions

122. R. Wagner (1976), «Revenue structure, fiscal illusion and budgetary choice», *Public Choice*, vol. 25, p. 45-61.

budgétaires, en contraignant le recours au déficit public, n'ont aucun effet sur la manipulation de la structure fiscale, mais impactent les coûts relatifs de la dette face à l'impôt. Elles ont pour objectif : de favoriser la soutenabilité des finances publiques en limitant les situations de déficits budgétaires, d'améliorer la transparence afin de placer l'électeur dans une situation de choix éclairé et d'informer les marchés financiers sur les besoins des États et la soutenabilité de leurs engagements. L'économie politique constitutionnelle et la nouvelle économie politique (Alesina et Perotti 1999) ont participé à l'étude des effets de ces règles. La macroéconomie standard et les économistes des grandes organisations internationales comme l'OCDE ou le Fonds monétaire international (Eyraud et al. 2018¹²³) contribuent aussi largement à ce domaine. Trois grands groupes de mesures constitutionnelles sont envisagés : les règles substantives, les règles procédurales et la création d'autorité budgétaire indépendante.

Les règles substantives et procédurales sont définies comme toutes les règles et mécanismes de contrôle du vote des lois de finance par le ou les assemblées (Alesina et Perotti 1999¹²⁴, p. 1). Les règles substantives sont des règles numériques qui contraignent les comportements des gouvernements en définissant des plafonds de déficit. Ces plafonds peuvent être définis en fonction du PIB (%) comme dans le cas du traité de Maastricht, en fonction du niveau total des investissements du pays (Allemagne) ou en fonction de la soutenabilité de long terme de l'économie du pays (Colombie). Les règles procédurales manipulent les règles qui encadrent la procédure de vote et de mise en œuvre des budgets publics. Il est soutenu que la transparence i.e. la production d'informations précises et fiables sur les comptes publics est un moyen de renforcer le contrôle des lois de finance par les électeurs qui peuvent, parce qu'ils sont bien informés de l'état des comptes, sanctionner les gouvernements qui gèrent mal les comptes publics.

La création d'autorité budgétaire indépendante n'apparaît pas avec la crise de 2008 et l'incapacité de grands pays de l'Union européenne à respecter les plafonds du traité de Maastricht. Elle a seulement trouvé dans ces événements son actualité. Ces autorités sont calquées sur le modèle des banques centrales indépendantes (OCDE 2013¹²⁵) et ont vu leur nombre considérablement augmenter en Europe à la suite de la crise de 2008 et de ses effets sur les finances publiques (Tableau 7).

123. L. Eyraud, X. Debrun, A. Hodge, V. Lledo et C. Pattillo (2018), «Second-generation fiscal rules : balancing simplicity, flexibility and enforceability», *IMF Staff Discussion Note*, avr., SDN/18/04.

124. A. Alesina et R. Perotti (1999), «Budget deficits and budget institutions», in J. M. Poterba et J. von Hagen (éd.), *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, Univ. Press of Chicago, p. 13-36.

125. OCDE (2013), *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*, éd. OCDE, Paris.

Tableau 7 : Les institutions budgétaires indépendantes

	Nom de l'institution	Année de création
Belgique	Conseil supérieur des finances	1936
Pays-Bas	Bureau d'analyse de la politique économique	1945
Danemark	Conseil économique	1962
Autriche	Comité de la dette publique	1970
États-Unis	Office budgétaire du Congrès	1974
Mexique	Centre d'étude des finances publiques	1998
Corée du Sud	Office du budget de l'Assemblée nationale	2003
Suède	Conseil de politique budgétaire	2007
Canada	Directeur parlementaire du budget	2008
Slovénie	Conseil budgétaire	2009
Royaume-Uni	Office de responsabilité budgétaire	2010
Portugal	Conseil des finances publiques	2011
Australie	Office parlementaire du budget	2011
Irlande	Conseil consultatif budgétaire	2011
Rép. slovaque	Conseil de responsabilité budgétaire	2012
Finlande	Service du contrôle des politiques budgétaires et du secrétariat général	2013
France	Haut Conseil des finances publiques	2013

Source : OCDE (2013), OCDE (2015), Les institutions budgétaires indépendantes, *Government at a Glance 2013*, Paris, éd. OCDE.

Ces autorités ont pour mission de contrôler et de surveiller que les États respectent les règles budgétaires, d'éviter la non-sincérité des comptes publics et d'empêcher les gouvernements de manipuler leur prévision de croissance pour falsifier leurs comptes en cours d'année.

Les règles budgétaires et les autorités financières indépendantes ont pour mission de lutter contre les biais pro-dépenses et pro-déficits des hommes du gouvernement. On peut décrire trois mécanismes incitatifs qui accèdent a priori l'idée qu'elles pourraient remplir cette tâche. i) Le premier mécanisme insiste sur la fonction politique des règles budgétaires. Lorsqu'une coalition de partis politiques ou un parti politique d'envergure promettent qu'une fois élus ils mettront en place une règle budgétaire, ils informent les marchés financiers et l'ensemble des électeurs qu'ils pensent que les déficits publics et la dette sont immoraux et sources d'inefficacité économique. Ils lient le gouvernement qui sera élu sur ce programme à une politique de réduction des dépenses publiques et de la dette publique i.e. à une politique d'excédent budgétaire. ii) Le deuxième mécanisme fonctionne de manière similaire, mais au lieu d'avoir un engagement électoral, il s'agit d'une annonce gouvernementale. Le gouvernement vote une règle budgétaire qui l'oblige à réduire les dépenses publiques. Le gouvernement connaît en quelque sorte son goût pour la dépense publique (faiblesse de la volonté) et s'impose une règle pour se soigner contre son addiction à la dépense et aux déficits publics. La Suède a en 1997 adopté une règle de ce type afin de s'obliger à baisser les dépenses publiques et sa dette

(Andersen 2013¹²⁶). Le non-respect d'une telle règle serait risqué pour les hommes du gouvernement car il aurait un coût de réputation (mauvais gestionnaire) et probablement un coût électoral. Les électeurs sanctionneraient un candidat qui ne respecte pas la règle qu'il a lui-même instituée. iii) Le troisième mécanisme est cognitif et relève d'une stratégie de transparence (Feld, Kald, Moessinger and Osterloh 2017¹²⁷). Il s'agit pour un gouvernement d'afficher clairement ses critères de soutenabilité financière afin de crédibiliser sa demande d'emprunt et la qualité de la signature de son État auprès des investisseurs. De bonnes règles budgétaires donnent confiance aux prêteurs et *in fine* permettent aux États de réduire le coût de la dette.

Il est admis, cependant, que certaines règles substantives comme les plafonds de déficits nominaux sont potentiellement pro-cycliques. Elles encourageraient la compression des budgets en période difficile sans empêcher la croissance des dépenses et des déficits en période d'expansion. Elles ne garantissent pas non plus la bonne gestion des fonds publics. Une règle qui impose un plafond de déficit ne dit rien sur la composition des dépenses publiques. Un gouvernement qui est incapable de percevoir le caractère néfaste des déficits publics ne va pas nécessairement réduire le montant des dépenses publiques qui sont les moins productives. Le plafond de déficit va bien réduire le volume des dépenses publiques mais au détriment des dépenses publiques productives (Peletier, Dur et Swank 1999¹²⁸). Le vote de plafonds budgétaires ferait enfin prendre le risque de non-sincérité des comptes publics. Les gouvernements et les comptables publics peuvent enfin être incités à mentir sur leurs comptes afin de respecter les règles budgétaires (Milesi-Ferretti 2003¹²⁹). La règle budgétaire incite alors à multiplier les opérations hors budget et/ou à déplacer les coûts des services publics sur d'autres niveaux d'administration, et les collectivités locales en particulier. À ces objections s'ajoute un certain nombre de problèmes pratiques liés à l'application de ces règles. Que fait-on en période de crise économique grave en matière de déficit public, est-ce que l'on essaie à tout prix de respecter le plafond de déficit ou est-ce que l'on adapte la règle aux circonstances que certains jugent exceptionnelles? La réponse est discutée par la théorie économique des déficits publics. La position classique soutient l'équilibre coûte que coûte. Les écoles keynésiennes et étatistes défendent, au contraire, que les gouvernements doivent accepter le caractère contra-cyclique des budgets

126. T. M. Andersen (2013), «The swedish fiscal policy framework and intermediate fiscal policy targets», *Swiss Society of Economics and Statistics*, vol. 149 (2), p. 231-248.

127. L. Feld, A. Kalb, M. D. Moessinger et S. Osterloh (2017), «Sovereign bond market reactions to fiscal rules and no-bailout clauses – The Swiss experience», *Journal of International Money and Finance*, vol. 70P, p. 319-343.

128. B. Peletier, R. Dur et O. Swank (1999), «Voting on the budget deficit : comment», *American Economic Review*, vol. 89 (5), p. 1377-1381.

129. G. Milesi-Ferretti (2003), «Good, bad, or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting», *Journal of Public Economics*, vol. 88 (1), p. 377-394.

publics. Une telle position tend à banaliser les conditions d'existence des circonstances exceptionnelles et à vider de son contenu la règle d'équilibre ou le respect du plafond. On introduit alors des règles d'exception qui donnent une plus grande marge de manœuvre aux États et brouillent totalement le message des règles budgétaires auprès des investisseurs et des électeurs.

Les synthèses faites sur ce domaine sont partagées sur ce que l'on a appris depuis quarante ans sur l'effet des constitutions financières ou budgétaires. Kirchgässner (2001¹³⁰), sur la base d'une synthèse de trente années de littérature, estime que les principaux résultats de cette littérature sont les suivants. Dans la plupart des cas, les restrictions budgétaires constitutionnelles réduisent le niveau des dépenses publiques, de l'impôt et de la dette. Les règles procédurales semblent aussi avoir un effet, mais ce dernier est probablement de moindre ampleur que les règles substantives. Blume et Voigt (2013¹³¹, p. 238) dans un article plus récent sont plus pessimistes puisqu'ils concluent leur revue de la littérature qui précède leur test en disant qu'il est raisonnable de penser que l'économie politique constitutionnelle sait encore peu de chose sur les relations qu'entretiennent les constitutions budgétaires aux grandeurs économiques. Heinemann, Moessinger et Yeter (2017¹³²) concluent leur méta-analyse en affirmant que globalement il apparaît que les règles budgétaires ont plutôt un effet positif sur l'équilibre budgétaire, mais que des estimations rigoureuses tenant compte des caractéristiques des pays ne permettent pas d'identifier clairement des différences de comportement entre les pays qui adoptent ce type de règle et les autres.

C. CONSTITUTION MONÉTAIRE ET LUTTE CONTRE L'EXPROPRIATION PAR L'IMPÔT D'INFLATION

La souveraineté monétaire de l'État généralement favorise l'inflation i.e. une baisse du pouvoir d'achat de la monnaie (Salin 1990¹³³, p. 143). À l'origine de cette baisse, il y a un accroissement anormalement rapide de la quantité de monnaie par rapport au volume de la production (Friedman 1968, 1976¹³⁴, p. 67). À l'origine de l'inflation, il y a plusieurs causes. La première, dans un régime d'étalon or ou or-argent, est l'augmentation de la quantité de métal précieux produite chaque année (Friedman 1976, p. 74). La seconde est l'intérêt

130. C. Kirchgässner (2001), «The effects of fiscal institutions on public finance : a survey of the empirical evidence», *Discussion paper* n° 2001-15, St Gallen, Dept. of Economics Univ. of St. Gallen.

131. L. Blume et S. Voigt (2013), «The economics effects of constitutional budget institutions», *European Journal of Political Economy*, vol. 29 (mars), p. 236-251.

132. F. Heinemann, M. D. Moessinger et M. Yeter (2017), «Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression analysis», *European Journal of Political Economy*, vol. 51 (janv.), p. 69-92.

133. P. Salin (1990), *La vérité sur la monnaie*, Paris, Odile Jacob.

134. M. Friedman (1976), *Inflation et systèmes monétaires*, Paris, Calmann-Lévy, coll. «Perspective économique», trad. fr. de *Dollars and deficits* (1968), Prentice Hall.

des banquiers. Une banque gagne de l'argent en louant son coffre et en prêtant de l'argent. Le montant de ses prêts est normalement limité par la quantité de monnaie qu'elle a dans ses coffres. Si elle peut prêter plus sans risque de faillite, elle le fera. Cela signifie qu'une banque a intérêt à voir se développer un système de réserve fractionnaire. Elle a intérêt à passer des accords avec l'État pour obtenir des lois qui permettent ce type de pratique (Huerta de Soto 2011¹³⁵, chap. 4). La troisième cause est l'intérêt de l'État, du prince. L'État peut avoir intérêt à émettre plus de monnaie que nécessaire. Ce fait est connu depuis le *Traité monétaire* de Nicolas Oresme (1355, 1990¹³⁶), depuis «le moment où les monarques ont commencé à rogner les pièces de monnaie jusqu'à aujourd'hui» (Friedman 1976, p. 260).

Nicolas Oresme rappelle, tout d'abord, que le mot «monnaie» vient de *moneo* qui signifie «j'avertis» (Oresme 1355, 1990, 13-12). Il définit la monnaie comme un «instrument d'échange équivalent des richesses». La monnaie est pour cette raison la propriété des propriétaires de ces richesses. Elle est généralement frappée à l'effigie d'un prince, parce que ce dernier s'engage à garantir que l'inscription sur la monnaie frappée indique la mesure du poids et la conformité de la matière. Par définition, le prince n'est pas propriétaire de la monnaie dont il garantit la qualité. On comprend ainsi que le prince a pour mission de lutter contre la mauvaise monnaie, i.e. la monnaie qui n'a ni le bon poids ni le bon métal. Il n'est pas impossible, cependant, que le prince profite de sa situation pour devenir un faussaire. Alors qu'il est le gardien de la qualité de la monnaie, il peut utiliser sa position pour émettre des pièces de monnaie qui n'ont ni le bon poids ni le bon alliage (Oresme 1355, chap. 12, phrase 12-9 version de 1990). La monnaie véhicule alors de fausses informations et biaise tous les rapports d'échange. Le gain du prince est le même que celui des faux-monnayeurs. Il émet avec la quantité de métal précieux une plus grande quantité de monnaie. Il peut utiliser cette monnaie pour acheter des biens et des services sans que cela ait d'effets sur le prix des marchandises, car personne ne sait qu'il a altéré le poids et/ou l'alliage des monnaies qu'il frappe. Dès que cette information est connue, cependant, il y a inflation i.e. baisse du pouvoir d'achat de la monnaie. La quantité de monnaie qu'il faut échanger contre une même quantité de marchandise augmente. Les prix augmentent uniquement parce que le pouvoir d'achat de la monnaie a baissé du fait de l'altération de son poids en métal précieux.

Cette histoire, qui rappelle le lien entre pouvoir politique et émission de fausse monnaie, traverse toute l'analyse monétaire. L'inflation enrichit le pouvoir sans que cela se sache. Aujourd'hui, un État riche est un État qui a d'importantes recettes fiscales. Ce que Friedman (1976) nous apprend, c'est qu'un État riche,

135. J. Huerta de Soto (2011), *Monnaie, crédit bancaire et cycles économiques*, Paris, L'Harmattan, trad. fr. de l'espagnol.

136. N. Oresme (1355, 1990), *Traité monétaire*, Fasc. MESA n° 6, Recherches Panthéon-Sorbonne, Univ. de Paris 1, éd. Cujas.

c'est aussi un État qui réussit à lever la taxe d'inflation. L'État ne veut pas supporter l'impopularité de l'impôt et décide d'appliquer une forme d'imposition indirecte à travers l'inflation (Friedman 1976, p. 76). L'inflation est une taxe, d'une part, parce qu'elle augmente artificiellement les prix et les revenus. Comme la taxe sur la valeur ajoutée et les impôts sur le revenu à taux progressifs augmentent avec la hausse des prix et des revenus, l'inflation augmente la pression fiscale sans que les citoyens aient voté pour une telle hausse. L'inflation est d'autre part une taxe parce qu'elle profite, comme l'indique Oresme, à l'émetteur et non aux utilisateurs. L'État paie ses dépenses publiques avec de la fausse monnaie, de la monnaie dépréciée. Cela desserre sa contrainte budgétaire (planche à billets). Les ménages quant à eux supportent les coûts de l'inflation puisqu'ils sont dans l'obligation d'utiliser une monnaie qui a un pouvoir d'achat plus faible. L'inflation a bien le même effet que l'impôt. Elle réduit le pouvoir d'achat du citoyen.

Pour rétablir le consentement à la dépense publique, écarter la fausse monnaie et empêcher l'expropriation par la taxe d'inflation, la solution est à nouveau la séparation des pouvoirs (Friedman 1962, 1976, p. 259). Friedman (1976) envisage trois solutions : le retour à l'étalon-or, l'indépendance de la banque centrale et la loi. Il oublie ou ignore à cette occasion la fin du monopole monétaire de l'État et un système où l'État n'aurait qu'une fonction, protéger les droits de propriété i.e. la libre entrée sur le marché de la monnaie et du crédit. Friedman écarte l'étalon-or et l'indépendance et défend la mise en place d'une constitution monétaire. Il prône une loi qui impose à la banque centrale un objectif quantitatif de croissance constante de la masse monétaire (Friedman 1976, p. 194¹³⁷). Cette solution ne fut jamais mise en œuvre.

De larges débats existent alors, comme pour les règles budgétaires sur la rigidité ou la souplesse de ces règles et sur ce que doit être une bonne règle monétaire. Il est évidemment impossible de les résumer ici. Ils sont plus ou moins ignorés par l'économie politique constitutionnelle positive qui par choix méthodologique ne consacre que peu de temps aux études historiques et à la théorie économique. Il est important, pourtant, de rappeler, d'une part, que la règle monétaire s'expose aux mêmes critiques que les règles budgétaires. Doit-on appliquer coûte que coûte la règle ou doit-on avoir une interprétation souple de cette dernière ? La loi peut, d'autre part, comme l'ont montré les effets de l'Act de Peel en Grande-Bretagne, avoir des effets pervers. L'Act de Peel limitait la création de billets de banque. La conséquence fut une forte croissance de la monnaie scripturale. Il n'y a pas d'opposition, enfin, entre indépendance de la banque centrale et règles monétaires, car, comme un juge indépendant, le banquier central applique la loi. On peut imaginer que la loi lui impose un critère d'évolution de la masse monétaire. Le désintérêt de l'économie politique constitutionnelle pour la mise en œuvre d'une réelle

137. Friedman propose cet objectif à la politique monétaire dans son allocution à l'*American Economic Association* de déc. 1967. M. Friedman (1968), «The Role of Monetary Policy», *American Economic Review*, vol. 58, p. 1-17.

concurrence entre les monnaies privées est de plus une limite de cette littérature. La dernière remarque critique à l'égard de cette littérature porte sur l'hypothèse d'un contrôle politique effectif des banques centrales sur l'offre de monnaie. Comme cela a été rappelé, les banques sont les principales organisations intéressées par la liberté de création de monnaie. Elles peuvent alors, parce qu'elles financent les États, avoir suffisamment de pouvoir politique pour imposer aux États des institutions qui leur sont favorables et rendent les banques centrales totalement incapables de limiter l'offre de monnaie.

La principale mesure constitutionnelle étudiée par l'économie politique constitutionnelle est l'effet sur le niveau d'inflation de la mise en œuvre d'une banque centrale indépendante. L'indépendance de la banque centrale fut préférée à toutes les autres solutions disponibles dans la théorie monétaire. Elle fut mise en œuvre par le Parlement de Nouvelle-Zélande (loi de 1990) et l'Union européenne qui adopta à cette occasion le modèle allemand (loi de 1957¹³⁸). Ces travaux, nous allons le voir, concluent généralement que le niveau d'inflation est plus faible dans les pays où les banques centrales sont indépendantes que dans les autres (Berger, de Haan et Eijffinger 2001¹³⁹). Cette relation négative entre inflation et indicateur d'indépendance des banques centrales est vraie en moyenne. Elle ne dit pas cependant si en période de graves crises, le banquier central n'est pas obligé d'augmenter la masse monétaire via une baisse des taux d'intérêt pour faciliter le paiement de la dette des États qui refusent de réduire leur dépense et d'augmenter les impôts. Elle ne dit pas non plus si la concurrence entre des monnaies privées n'aurait pas été plus efficace. Elle reste assez floue, enfin, sur la conditionnalité législative de ce résultat i.e. le lien entre indépendance et règles monétaires. Il est admis, cependant, que la supériorité de l'indépendance sur la règle monétaire de type Friedman est la souplesse d'application puisque le banquier central est libre de décider des moyens qu'il va utiliser pour faire respecter le principe de stabilité des prix (Blinder 1999, p. 54¹⁴⁰). L'indépendance doit donner à la politique monétaire un horizon de long terme et empêcher les stratégies de manipulation de la valeur de la monnaie par les hommes politiques.

Les effets de l'indépendance sur la stabilité des prix restent une question empirique ouverte (Barro 2000, p. 97) malgré la robustesse statistique de la relation négative entre inflation et niveau d'indépendance. Elle est ouverte notamment parce que les indicateurs utilisés pour mesurer l'indépendance restent imparfaits et qu'ils conduisent parfois à des résultats différents (Blinder 1999, p. 57 ; Garriga 2016¹⁴¹). Garriga (2016) notamment insiste sur les

138. Alors que la *Federal Reserve* américaine a pour objectif le plein emploi et la stabilité des prix, la *Bundesbank* avait pour objectif la protection de la monnaie (Blinder 1998, p. 54).

139. H. Berger, J. de Haan et S. C. W. Eijffinger (2001), « Central bank independence : an update of theory and evidence », *Journal of Economic Surveys*, vol. 15 (1), p. 3-40.

140. A. S. Blinder (1999), *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, Mass., Londres, The MIT Press.

141. A. C. Garriga (2016), « Central bank independence in the world : a new data set », *International Interactions*, mai, disponible en ligne sur Research Gate (consulté le 9 sept. 2018).

grandes différences qu'il y a entre les pays développés et les pays en voie de développement. La plupart des données sont sur les pays développés, ce qui signifie que l'effet de l'indépendance sur l'inflation est bien négatif, mais pour un échantillon de pays bien particulier. Comme pour l'indépendance des juges, il est important de distinguer l'indépendance *de jure* et l'indépendance *de facto*. L'indépendance réelle, mesurée par le taux de renouvellement des gouverneurs des banques centrales, est un bon indicateur pour rendre compte du niveau de stabilité monétaire dans les pays en voie de développement (Berger, Haan et Eijffinger 2001). Keefer et Stasavage (2001¹⁴²) complètent ces résultats en montrant que plus le nombre des personnes qui ont un droit de veto est élevé, plus l'indépendance formelle de la banque centrale a de chance de déboucher sur de faibles niveaux d'inflation. Cela peut aussi s'expliquer par la faillibilité des gouverneurs des banques centrales qui peuvent faire des erreurs. Cela peut enfin s'expliquer par le fait que les membres d'une banque centrale agissent pour réaliser leurs intérêts individuels et non l'intérêt général (Chant et Acheson 1972¹⁴³). L'indépendance de la banque centrale devient, dans cette perspective, un exemple de bureaucratie incontrôlée¹⁴⁴. Le risque d'erreurs de décision dues à des divergences entre les bénéfices personnels et la réalisation de l'objectif de stabilité des prix doit être pris au sérieux. Ces critiques expliquent le dispositif de sanction, adopté par la Nouvelle-Zélande le 1^{er} février 1990¹⁴⁵, en cas d'échec des banquiers centraux à réaliser la stabilité. Elles expliquent aussi le retour d'une règle d'évolution du stock de monnaie (proposition de Friedman).

IX. CONCLUSION

La protection des droits de propriété passe par la possibilité d'engager un pourvoi pour inconstitutionnalité, la mise sur un pied d'égalité des gouvernants et des gouvernés, l'indépendance des pouvoirs judiciaires, la séparation de l'exécutif et du législatif, la constitutionnalisation d'un niveau maximum d'imposition fiscale, l'indépendance de la banque centrale afin d'éviter le discrétionnaire des taxes d'inflation, la possibilité de faire appel contre une décision administrative, etc. La constitution est une réponse aux défaillances de la démocratie illimitée.

142. P. Keefer et D. Stasavage (2001), «The limits of Delegation : Veto Players, Central Bank Independence and the Credibility of Monetary Policy», Mimeo, LSE, London.

143. J. F. Chant et K. Acheson (1972), «The Choice of Monetary instruments and the theory of bureaucracy», *Public Choice*, vol. 12 (1), p. 13-33.

144. T. N'Guessan (1991), «Un modèle de comportement bureaucratique de la Banque centrale. Le cas de la BCEAO», *Revue économique*, n° 42 (5), p. 901-916.

145. Le gouverneur de la banque centrale n'est pas jugé responsable de l'inflation si cette dernière est provoquée par une fluctuation des termes de l'échange, par une variation des taxes indirectes, par un choc pétrolier ou par une modification de la composition des paniers de biens définissant les indices de prix.

La force des solutions constitutionnelles est de proposer des solutions concrètes aux risques d'expropriation que fait peser l'État sur les propriétaires légitimes. L'intérêt de l'économie politique constitutionnelle positive avec toutes les limites méthodologiques qui la caractérisent est de donner un certain nombre d'orientations aux partis politiques et au gouvernement qui souhaitent changer la constitution. En moyenne et en l'état actuel de la littérature, il serait souhaitable : i) de renforcer le mouvement de décentralisation afin de se rapprocher le plus possible d'un régime fédéral ; ce qui va à l'encontre de toutes les mesures qui cherchent à limiter le nombre des niveaux d'administration (commune, canton, département, région, État et Union européenne), ii) d'augmenter le nombre des élus afin de fragmenter le pouvoir législatif ; ce qui est contraire aux promesses électorales de nombreux candidats à l'élection présidentielle de 2017 (M. Valls, M. Le Pen, V. Peillon, A. Juppé), iii) d'introduire une dose de démocratie directe (proposition de M. Le Pen – initiative populaire sur initiative d'au moins 500 000 électeurs – et de B. Hamon – 49-3 citoyen), iv) de réfléchir à la mise en œuvre de règles renforçant l'indépendance de la justice ; ce qui irait dans le sens d'un démantèlement de la chaîne hiérarchique entre les magistrats du parquet et le ministre de la Justice, écarté par Emmanuel Macron en janvier 2018, v) de ne pas instaurer un scrutin proportionnel (proposition de M. Le Pen, B. Hamon, et J.-L. Mélenchon), mais au contraire de renforcer le scrutin majoritaire à tous les niveaux d'administration, vi) d'explorer des formes innovantes de concurrence entre les monnaies ; la levée du cours forcé de l'euro permettrait par exemple de choisir d'autres monnaies de pays appartenant à l'Union ou d'autres pays ayant réussi à rendre leur monnaie attractive, et vii) de donner un réel pouvoir de sanction aux juges constitutionnels lors de la non-application des règles budgétaires et fiscales que le Parlement pourrait prendre pour rendre les finances publiques soutenables. Il manque évidemment à ces orientations toute la profondeur de la connaissance des constitutionnalistes qui sont les seuls à pouvoir écrire précisément les textes qui pourraient les mettre concrètement en œuvre.

L'attitude des économistes et des philosophes qui proposent ce type de solution se veut réaliste car elle ne place pas la pensée dans un monde qui n'existe pas, comme les anarchistes, et a conscience que l'État peut protéger mais aussi menacer. Elle propose alors le principe de séparation des pouvoirs. Sa conclusion, nous semble-t-il, est qu'une bonne constitution n'arrête pas la progression des pouvoirs politiques, mais freine cette dernière. Ce réalisme doit cependant être tempéré par deux obstacles. Il ne suffit pas d'instituer une règle pour qu'elle soit appliquée (*de jure versus de facto*.) Il est probable, de plus, que les hommes qui bénéficient de la rente publique ne s'empressent pas de voter des règles qui au pire pour eux les diminuent et au mieux limitent leur hausse (Hayek 1983, p. 38 ; Vaughn 1994¹⁴⁶). Il n'est pas, enfin, irréaliste

146. K. I. Vaughn (1994), «Can democratic society reform itself? The limits of constructive change», in P. J. Boettke et D. L. Prychitko (éd.), *The Market Process. Essays in Contemporary Austrian Economics*, London, Edward Elgar.

de vouloir mettre en œuvre des innovations politiques radicales, comme le fédéralisme fonctionnel (*Functional, Overlapping and Competing Juridictions*) proposé par Frey et Eichenberger (1999¹⁴⁷). Cette forme de fédéralisme donne la possibilité aux citoyens d'adhérer à un groupe (Nation) pour les affaires culturelles, à un autre pour le transport, et à un autre pour l'éducation de ses enfants. Elle réduit les coûts de sécession et lève le monopole territorial des États. Elle pourrait être une innovation politique majeure pour la construction européenne de demain.

Outre ces quelques limites, l'économie politique constitutionnelle positive et sa branche normative qui finalement l'inspire sont, pour ces raisons, un champ méconnu qui gagne à ne pas le rester. C'est ce qu'a proposé ce bilan.

147. B. Frey et R. Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism of Europe*, London, Edward Elgar.