

La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question

Albert Breton

Volume 47, numéro 3, octobre–décembre 1971

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1003847ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1003847ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Breton, A. (1971). La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question. *L'Actualité économique*, 47(3), 383–391.
<https://doi.org/10.7202/1003847ar>

La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question

1) *Avant-propos*

Il est utile, je crois, de classer en deux groupes le nombre croissant des travaux des économistes se rapportant à la question du fédéralisme : un premier traite de la question des fondements théoriques de cette forme d'organisation politique qu'on appelle le fédéralisme et un deuxième pourrait être classé sous la rubrique : « exercices théoriques sur des questions propres à tout État fédéral ». Dans le premier groupe, il faudrait inclure, entre autres, les *Federalist Papers*, les travaux de James Buchanan, de Vincent Ostrom, certains d'Anthony Scott, ceux d'Henry Simons, de George Stigler et de Gordon Tullock, aussi bien que quelques-uns de mes propres écrits sur le fédéralisme. Le deuxième groupe, beaucoup plus varié et comprenant des questions aussi différentes que celles des octrois fédéraux, de la structure des impôts, des disparités régionales pour n'en nommer que quelques-unes, inclut les travaux de Robin Barlow, d'Harvey Brazier, d'Erwin Gillespie, de Richard Musgrave, de Wallace Oates, de Lester Thurow et d'Alan Williams, me limitant dans cette courte liste aux auteurs dont le nom m'est venu immédiatement à la mémoire.

Les deux groupes de travaux se sont, jusqu'à ce jour, largement développés sans rapport, isolés les uns des autres, alors qu'il serait normal de croire que les deux ordres de questions sont conceptuellement liées de façon très intime. La responsabilité de cet état de choses ne doit pas, il me semble, être attribuée à ceux qui travaillent sur les questions du deuxième groupe, mais bien plutôt à ceux qui

n'ont pas réussi à formuler un modèle des fondements du fédéralisme qui éclaire les questions que j'ai dites propres à tout État fédéral.

Dans le texte qui suit, j'essaierai d'esquisser, en tentant de décrire l'état actuel de la pensée économique sur le fédéralisme, les causes de la faiblesse des théories modernes des fondements du fédéralisme. J'essaierai ensuite d'extraire des discussions courantes les concepts de base qui, me semble-t-il, devront faire partie de toute théorie économique du fédéralisme. En dernier lieu, j'indiquerai quelles sont, à mon avis, les lignes d'analyse qui devront être poursuivies à l'avenir et le type de questions qui devra être abordé et discuté.

2) *Les origines du problème*

Au-delà des difficultés d'ordre technique et d'ordre pratique, le problème essentiel et la faiblesse quasi paralysante que l'on trouve dans la structure de base des diverses théories des fondements du fédéralisme ont leurs origines dans les problèmes et la faiblesse de la théorie économique du bien-être social. En effet, cette dernière théorie, qui contient des conclusions remarquables et d'importance économique et sociale incontestable pour la forme d'organisation sociale qui repose sur une structure de marché, est presque totalement muette sur les préceptes qui devraient présider à l'organisation sociale reposant sur d'autres institutions que les marchés.

Pour documenter cette faiblesse de la théorie économique du bien-être social, considérons le cas très simple d'un bien public ou celui, tout à fait équivalent, d'un effet externe résultant de la consommation par un individu d'un bien donné. La théorie du bien-être social nous enseigne que dans ces circonstances il y aura *market failure*, c'est-à-dire que l'allocation des ressources qui résultera du fonctionnement des marchés ne sera pas aussi désirable que celle qu'un analyste, en possession complète de toutes les données techniques, sait être possible. Cette théorie nous dit aussi, mais avec moins d'assurance, que lorsqu'il y a *market failure*, il y a présomption que l'allocation des ressources doit être gouvernée par d'autres institutions que par les marchés. S'il est inexact de dire que cette présomption est fautive, il n'est pas faux de dire qu'elle est inexacte. En effet, tout ce que la théorie nous dit dans l'état actuel des choses peut se résumer de la façon suivante : si le coût d'organiser l'allocation des

ressources par l'intermédiaire des marchés pour un monde dans lequel il existe des biens publics est plus grand que le coût d'organiser cette même allocation par un autre intermédiaire donné et que le coût de ce dernier est plus bas que le coût de tous les autres intermédiaires, on doit choisir l'intermédiaire donné.

Si, toutefois, le coût d'organiser l'allocation des ressources par l'intermédiaire des marchés est inférieur au coût de tous les autres intermédiaires, on doit faire l'allocation des ressources par les marchés même s'il y a *market failure*. Il y a peu d'économistes, je crois, qui s'objecteront à cette proposition, car, il faut bien le reconnaître, elle est elle-même une des conclusions remarquables et d'importance économique et sociale incontestable que l'on dérive de la théorie économique du bien-être social et à laquelle je faisais allusion auparavant.

La proposition est vraie. Elle cache toutefois une difficulté énorme que tout analyste sérieux se doit de faire ressortir. La difficulté est la suivante : même s'il est facile de parler en termes logiques du coût d'opérer un marché, du coût de faire fonctionner l'appareil de l'État et, plus généralement, du coût des divers intermédiaires institutionnels par lesquels on peut organiser l'allocation des ressources, il faut reconnaître qu'en termes substantifs, ces expressions sont virtuellement vides de contenu. En effet, pour parler en termes opérationnels des coûts de faire fonctionner l'appareil de l'État, il nous faut au moins les prolégomènes d'une théorie de l'État. De façon semblable, il nous faut, en plus d'une théorie du fonctionnement des marchés, des théories du fonctionnement des autres modes d'organiser l'allocation des ressources. Il nous faut des théories des institutions économiques telle la planification de type soviétique, telles les corporations de la couronne, tels les *regulatory bodies*, comme la F.T.C., la F.C.C., la F.P.C., etc., aux États-Unis, et ainsi de suite.

En termes généraux, la faiblesse de la théorie économique du bien-être social prend sa source dans l'absence marquée d'une théorie économique des institutions. Les progrès pour combler ce vide, ont été rapides au cours des quinze dernières années, mais l'influence de l'hypothèse que les coûts réels de mettre en place et de faire fonctionner les institutions de la société sont effectivement égaux à zéro continue d'être grande dans la pensée économique elle-même et est encore absolue dans les débats populaires et semi-professionnels.

3) *Le problème de la théorie du fédéralisme*

Quelle est la signification de tout ceci pour la théorie des fondements du fédéralisme ? La signification profonde réside dans le fait que le problème du fédéralisme est un problème institutionnel, ou, pour être plus exact, la théorie économique du fédéralisme est, par la force des choses, une théorie subalterne d'une théorie générale de l'État. Il n'est pas possible, en d'autres mots, d'énoncer des propositions sur le fédéralisme sans en même temps formuler des vues sur le rôle, le fonctionnement, la structure, etc., de l'État en général. En conséquence, il n'est pas non plus possible d'adhérer à une théorie du fédéralisme sans en même temps adhérer à une théorie du rôle, du fonctionnement, etc., des autres institutions qui, de fait, gouvernent ou qui pourraient gouverner l'allocation des ressources dans la société.

J'ai déjà indiqué ailleurs¹ jusqu'à quel point les idées reçues sur le fédéralisme sont le reflet d'idées maîtresses par rapport au rôle de l'État dans la société. J'aurais pu, bien que cela eût été une tâche difficile à réaliser rigoureusement, démontrer que les idées dominantes sur le fédéralisme en France, en Belgique ou en Angleterre, sont bien différentes des idées largement acceptées en Allemagne, en Australie et aux États-Unis sur la même question, et correspondent dans une large mesure aux préconceptions dominantes, dans chacun de ces groupes de pays, du rôle de l'État dans la vie économique et sociale. J'aurais pu aussi indiquer que, pour une bonne part, les différences de vues sur le fédéralisme, entre fédéralistes et séparatistes au Canada, entre nordistes et sudistes, encore aujourd'hui, aux États-Unis, et entre Wallons et Flamands en Belgique, correspondent à des différences entretenues quant au rôle et au fonctionnement de l'État aussi bien qu'aux espoirs que les divers groupes de citoyens dans chacun de ces pays entretiennent par rapport à l'État.

J'ai essayé précédemment d'indiquer que toutes ces divergences de vues ne s'expliquent pas seulement par des conceptions différentes du rôle de l'État dans la vie de la société, mais impliquent aussi des différences d'opinions sur toutes les autres institutions de la société. En particulier, j'ai indiqué que puisque la théorie écono-

1. A. Bretón, « Theoretical Problems of Federalism », *Recherches Économiques de Louvain*, septembre 1970.

mique du bien-être social — encore quand même la théorie, au sens propre du terme, la plus complète, la plus globale et la plus articulée que nous possédions des modes d'ajustements économiques et sociaux — puisque cette théorie, dis-je, ne nous donne pas de critères qui nous permettent de choisir rationnellement les institutions économiques, politiques et sociales, la théorie des fondements du fédéralisme se cherche dans des concepts qui m'apparaissent incapables d'apporter des réponses aux questions posées.

En particulier, les concepts d'économies d'échelle, de biens publics, de préférences interdépendantes, etc., bien qu'ayant indiscutablement un rôle important à jouer dans une théorie complète du fédéralisme, ne pourront jamais, laissés à eux-mêmes, nous permettre de comprendre la configuration empirique des faits, ni non plus d'indiquer la façon idéale d'organiser la société. En effet, ces concepts, une fois quantifiés et étoffés numériquement, peuvent nous permettre de dériver l'allocation des ressources qu'on saura être « technocratiquement » la meilleure, mais ils sont en eux-mêmes incapables de nous dire quelle structure institutionnelle est la plus capable de nous permettre d'atteindre cette configuration optimale des ressources.

Pour arriver à formuler une théorie du fédéralisme, il nous faudrait une théorie de l'efficacité relative des diverses médiations institutionnelles : il nous faudra calculer l'efficacité des marchés, des collectivisations privées, des coopératives, de l'État centralisé, fédéralisé, féodalisé, fasciste, caporalisé, de la planification quantitative à la soviétique, du dirigisme semi quantitatif à la française, de la monopolisation bilatérale généralisée, etc. Il nous faudra, en d'autres mots, évaluer le degré de divergence entre l'allocation des ressources qui résulte du fonctionnement des institutions et l'allocation des ressources qu'on aura calculé être « technocratiquement » optimale. Cet objectif pourra être atteint si on sait au préalable ce qu'on désire des institutions. Si, par exemple, on veut des institutions qui génèrent une allocation des ressources et une distribution des revenus qui maximisent le bien-être (l'utilité) individuel et collectif, on en choisira un ensemble bien différent que si l'on désire obtenir une allocation des ressources et une distribution des revenus qui permettent le développement d'une élite et l'enrichissement d'une classe sociale.

Il est important d'insister sur le fait que dans le texte qui précède, j'ai choisi comme point de départ la théorie économique du bien-être social et, en conséquence, la discussion a reposé sur les données techniques qui servent de base à cette théorie : les fonctions de préférence individuelles, les fonctions de production, les stocks de facteurs, etc. Au plan « technocratique » il n'y a donc pas de place pour des concepts comme ceux de fonctions de préférence collectives ou régionales indépendantes des préférences individuelles ou comme ceux de *manifest destiny* ou de « peuple choisi ». Ceci n'implique pas que des concepts comme ceux-là n'ont pas de signification empirique ! Il est, en effet, possible d'observer dans la réalité des phénomènes qu'on conviendra d'appeler préférences collectives ou régionales, ou des groupes qui se croient choisis, ou qui croient avoir un *manifest destiny* — ces phénomènes qu'on observera empiriquement devront être imputés au fonctionnement des institutions.

En effet, on connaît des institutions qui opèrent comme si elles n'avaient d'autre but que d'identifier l'individu au groupe : au niveau microscopique, des institutions comme les *T (training) groups* et les *sensitivity-training* ou *encounter-groups* ; à des niveaux plus macroscopiques, les règles institutionnelles qui exigent l'adhésion à l'entreprise ou à la corporation suffisent pour documenter l'existence de mécanismes générateurs de préférences collectives indépendantes des préférences individuelles. Si l'objectif ultime n'est pas la production de préférences collectives, la question que l'on doit poser, comme je l'ai déjà dit plus haut, est de savoir si la transformation de préférences individuelles en préférences collectives mène au bien-être individuel et collectif maximal.

4) *La stratégie à suivre*

Historiquement, la théorie économique ne s'est pas développée comme on la conçoit aujourd'hui. Cette situation caractérise vraisemblablement toutes les théories existantes. Dans le cas de la science économique, la préoccupation et les efforts de compréhension scientifique ont d'abord porté sur l'analyse d'une institution particulière, c'est-à-dire le marché. Ce n'est que plus tard dans le développement de la pensée, dans un mouvement de retour en arrière, que les économistes se sont adressés aux questions de fonds. C'est alors qu'ils

ont distingué les éléments techniques, propres à toute économie, des éléments institutionnels. Cette distinction très utile a été par surcroît fort heureuse parce qu'elle a permis un développement considérable et rapide de théorèmes « technocratiques », principalement à la suite de l'introduction des techniques mathématiques dans l'analyse économique. L'analyse des institutions, à l'exception de l'analyse du fonctionnement des marchés caractérisés par la concurrence parfaite, est demeurée extrêmement rudimentaire. Cela est si vrai que toute l'analyse moderne de l'évaluation des projets développés principalement pour le secteur public repose sur le modèle d'un marché marshallien isolé dans un monde de concurrence parfaite. Il est étonnant que les économistes demeurent perpétuellement surpris du fait que leurs techniques d'analyse, développées à partir d'un contexte aussi étroit, n'aient pas plus d'influence dans un cadre institutionnel tout à fait différent.

Il me semble que la stratégie qu'on devrait suivre pour arriver à formuler une théorie du fédéralisme devrait être semblable à celle qui a été suivie par les pionniers de la science économique, qui voulaient à la fois comprendre le fonctionnement des marchés tels qu'ils les observaient et indiquer comment en améliorer le fonctionnement.

Permettez-moi d'être spécifique et de considérer le problème précis de l'allocation des fonctions entre les divers niveaux de gouvernements, problème central à tout État fédéral. Les modèles qui existent actuellement sont tous, sauf erreur, construits sur les concepts d'économies d'échelle et d'effets externes dans la consommation et la production de biens publics. Tous ces modèles sont très insatisfaisants. Il a été impossible, à l'intérieur du cadre même de ces modèles, de spécifier des mécanismes d'allocation des fonctions. Plus généralement, ces modèles ne sont pas capables d'être étendus à plus d'un seul bien, car alors la dimension même des juridictions cesse d'être déterminée.

Pour se sortir de la situation dans laquelle on se trouve par rapport à la théorie du fédéralisme, on devra, il me semble, cesser d'essayer de trouver des solutions dans la pure manipulation des données techniques. On devra procéder à une analyse institutionnelle des mécanismes qui ont *de fait* présidé à l'allocation des fonctions entre les divers niveaux de gouvernement et aux changements

qui sont survenus dans cette allocation. On devra, par exemple, essayer d'expliquer pourquoi l'allocation des fonctions entre les niveaux de gouvernement est différente d'un pays fédéral à un autre ; pourquoi les diverses bases de taxation varient entre pays fédéraux, pourquoi la structure des octrois est différente, etc. Qu'on me comprenne bien. Je ne propose pas qu'on se précipite à la recherche de données statistiques que l'on introduira dans des équations de régression et qu'on abdique toute pensée aux calculatrices.

Ce que je propose, c'est qu'on essaie de formuler des modèles théoriques qui reposent sur des hypothèses qui correspondent un peu à la réalité du phénomène, qu'à partir de ces hypothèses sur le comportement des acteurs en cause, on définisse les contraintes qui effectivement agissent sur le comportement. En guise d'illustration, je crois qu'il est inutile de supposer que les hommes politiques cherchent à maximiser le bien commun ou une fonction de bien-être social. On devrait, plutôt, supposer, avec beaucoup plus de réalisme et en se donnant la chance de produire des résultats utiles, que les hommes politiques maximisent une fonction d'utilité individuelle définie pour l'ensemble des politiques possibles qu'un gouvernement peut mettre en œuvre. Cette fonction sera maximisée grâce aux contraintes habituelles, mais aussi grâce à une contrainte plus grande ou, tout au moins, égale à une probabilité donnée de réélection. Cette contrainte dit que le niveau des politiques mises en œuvre doit assurer au politicien (ou à son parti) qu'il soit réélu. Un modèle basé sur une hypothèse du genre est fort utile non seulement pour comprendre ce qui se passe, mais aussi pour faire des recommandations. En supposant que les politiciens placés aux divers niveaux de gouvernement se comportent tous comme ce modèle prédit, on pourrait formuler un autre modèle de négociation entre politiciens qui nous permettraient peut-être d'expliquer la configuration de l'allocation des fonctions, des bases d'imposition, des structures d'octrois, des plans conjoints, etc., que l'on observe dans les régimes fédéraux.

Une fois en possession d'un modèle comme celui-là, il devient relativement facile d'étudier comment le modèle se comporte lorsqu'il est soumis à de nouvelles contraintes aussi bien que lorsque les contraintes de base sont changées. Il est même facile d'étudier les conséquences d'une variation de la quantité d'effets externes aussi bien

que du degré d'économies d'échelle, deux quantités qui devront être considérées comme des contraintes exogènes.

Je ne suggère pas que tous les chercheurs empruntent cette voie, mais après plusieurs années de recherches personnelles sur le fédéralisme, il me semble difficile d'éviter la conclusion que nous devons essayer de parcourir d'autres chemins que ceux que nous avons essayés dans le passé. Le temps presse. Le fédéralisme est, à la lumière des faits, la forme d'organisation politique la plus populaire aujourd'hui — la masse des hommes vit en régime fédéral et cette forme d'organisation ne cesse de grandir.

Albert BRETON,
Université de Toronto.