



**HAL**  
open science

## Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand

Laurent Guihéry

► **To cite this version:**

Laurent Guihéry. Fédéralisme fiscal et redistribution : fondements et enseignements du fédéralisme allemand . Economies et finances. Université Lumière Lyon 2, 1997. Français. NNT : . tel-01555361

**HAL Id: tel-01555361**

**<https://shs.hal.science/tel-01555361>**

Submitted on 4 Jul 2017

**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.

UNIVERSITE LUMIERE LYON 2  
Faculté de Sciences Economiques et de Gestion

---

**FEDERALISME FISCAL ET REDISTRIBUTION**

**Fondements et enseignements du fédéralisme allemand**

Thèse  
pour le Doctorat de Sciences Economiques  
présentée et soutenue par

Laurent GUIHERY

Le 19 décembre 1997

---

*Membres du Jury :*

M. Le Professeur Guy GILBERT, Université de Paris X – Nanterre, Rapporteur  
M. Le Professeur Paul Bernd SPAHN, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main  
Rapporteur  
M. Le Professeur Yves CROZET, Université Lumière Lyon 2, Directeur de Recherche  
M. Le Professeur René SANDRETTO, Université Lumière Lyon 2  
M. Daniel VERNET, Directeur des Relations Internationales, Journal « Le Monde »

*A Nathalie*

*A mes parents*

*A mon grand-père Georges*

## Remerciements

Nathalie pour sa confiance et sa patience.

Yves Crozet pour m'avoir initié aux Sciences Economiques et éclairé, avec conviction, sur la voie difficile que constitue la thèse.

M. le Professeur Paul Bernd Spahn pour son invitation à l'Université Goethe de Francfort-sur-le-Main, sans laquelle cette recherche n'aurait pu voir le jour.

Le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche ainsi que le programme « Europe/Allemagne » du C.N.R.S. pour l'attribution de l'allocation de recherches qui a permis de financer ce travail.

Wolfgang Föttinger et Bernard Gachet pour leur aide et leur amitié.

Mes parents, la famille Read, Sylviane Havenel, Sophie Masson, Gérard Santi et mes collègues du Laboratoire d'Economie des Transports et d'ailleurs, pour leur aide précieuse et le partage quotidien de la vie de chercheur.

Je tiens également à remercier mes interlocuteurs allemands, à tous les niveaux de l'organisation fédérale, pour leur accueil et leur disponibilité.

Et enfin, l'ensemble des membres du Jury pour leur présence et la lecture de cette thèse.

# - SOMMAIRE -

## FEDERALISME FISCAL ET REDISTRIBUTION Fondements et enseignements du fédéralisme allemand

### INTRODUCTION GÉNÉRALE

- 1) *Problématique*
- 2) *Pourquoi une analyse du fédéralisme allemand ?*
- 3) *Méthodologie*

### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE - LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE DU FÉDÉRALISME

- 1) *Pourquoi l'Etat ?*
- 2) *Comment l'Etat ?*

\* \* \*

## PREMIÈRE PARTIE - FÉDÉRALISME et REDISTRIBUTION : DÉBATS THÉORIQUES

### CHAPITRE 1 - QUELLE DÉFINITION ÉCONOMIQUE DU FÉDÉRALISME ?

- 1) *Une issue au dilemme efficacité et démocratie : la théorie du « fiscal federalism » ?*
- 2) *Une grille de lecture fondée sur l'efficience*

### CHAPITRE 2 - LE CONFLIT DES VALEURS INDIVIDUELLES FACE À LA REDISTRIBUTION

- 1) *Une justification idéale et impérative de la redistribution*
- 2) *Une justification individualiste de la redistribution*
- 3) *Préférences individuelles et choix collectifs : quelle issue pour la redistribution ?*

### CHAPITRE 3 - FÉDÉRALISME ET REDISTRIBUTION : DE CHOIX PUBLICS EN TERMES D'ÉQUITÉ AU TÂTONNEMENT VERS UNE FÉDÉRATION OPTIMALE

- 1) *Une justification interrégionale de la redistribution*
- 2) *A quel niveau de pouvoir confier la mission de la redistribution ?*

## **SECONDE PARTIE - FÉDÉRALISME ET REDISTRIBUTION : EXPÉRIENCES ALLEMANDES**

### **CHAPITRE 4 - PRÉFÉRENCES INDIVIDUELLES ET NATION ALLEMANDE : L'ÉMERGENCE DES CHOIX REDISTRIBUTIFS ALLEMANDS AU TRAVERS DES CONSTITUTIONS ALLEMANDES (1806-1949)**

- 1) *L'histoire allemande au cœur de la problématique « fédéralisme et redistribution »*
- 2) *Des prémisses aux prémices : quelle issue au conflit de la redistribution en Allemagne?*
- 3) *La Constitution Financière de l'Allemagne contemporaine : entre autonomie et participation*

### **CHAPITRE 5 - PRATIQUE FÉDÉRALE ALLEMANDE ET POLITIQUE SOCIALE : COMMENT CONCILIER MARCHÉ ET SOLIDARITÉ ?**

- 1) *Le fédéralisme allemand au concret : entre coopération et subsidiarité*
- 2) *Ordolibéralisme et Economie sociale de marche: la voie allemande entre marché et solidarité*
- 3) *La politique sociale allemande à la lumière des enseignements du « Fédéralisme Fiscal »: contradiction ou confirmation du modèle ?*

### **CHAPITRE 6 - LES CHOIX REDISTRIBUTIFS INTERRÉGIONAUX DU FÉDÉRALISME ALLEMAND : LA VOIE VERS UN MODÈLE DE FÉDÉRALISME SOLIDAIRE**

- 1) *Péréquation financière entre les Länder et unité allemande : d'un équilibre stable à un équilibre instable*
- 2) *Communes allemandes et péréquation fiscale locale : le reflet des problématiques fédérales contemporaines*
- 3) *La politique régionale : un cas d'école du modèle coopératif et solidaire à l'allemande*

\* \* \*

## **CHAPITRE FINAL - QUELLES ÉVALUATIONS ÉCONOMIQUES DES CHOIX REDISTRIBUTIFS DU FÉDÉRALISME ALLEMAND ?**

- 1) La redistribution interpersonnelle en Allemagne s'accompagne-t-elle d'un recul de la pauvreté et des inégalités ?*
- 2) La redistribution interrégionale en Allemagne implique-t-elle une réduction des inégalités spatiales ?*
- 3) Une issue au conflit de la redistribution ? Une ébauche de modèle de choix constitutionnels à deux niveaux*

### **CONCLUSION GÉNÉRALE**

#### **ANNEXES**

#### **BIBLIOGRAPHIE**

#### **GLOSSAIRE**

#### **LISTE DES FIGURES**

#### **LISTE DES TABLEAUX**

#### **LISTE DES GRAPHIQUES**

#### **TABLE DES MATIÈRE**

# INTRODUCTION GENERALE

« Je souffrais de voir à tout moment confondues dans le récit de notre actualité, Nature et Histoire, et je voulais ressaisir dans l'exposition décorative de ce-qui-va-de-soi l'abus idéologique, qui, à mon sens, s'y trouve caché ».

R. BARTHES (1957, p. 9).

L'analyse économique du fédéralisme a été pendant longtemps négligée par les sciences économiques. Ainsi l'économie publique a souvent développé ses analyses et ses recherches sur la base d'un Etat central et unitaire. Ce constat se vérifie particulièrement en France, où l'économie publique théorique comme empirique fait une maigre place aux apports de l'analyse économique du fédéralisme, alors qu'elle constitue aujourd'hui, dans le monde anglo-saxon et en Allemagne, un courant particulièrement fécond.

L'écueil principal des analyses économiques du fédéralisme est resté, pendant longtemps, l'influence très nette des sciences politiques qui ont peu à peu, dans l'histoire de la pensée fédérale, pris le pas sur l'analyse économique, même si celle-ci, nous le verrons chez LEIBNIZ, FRANTZ (1879) ou TOCQUEVILLE (1835), a particulièrement marqué les premiers pas de la pensée fédéraliste. Notre ancrage économique du fédéralisme mérite donc d'emblée d'être précisée car le terme même de « fédéralisme » couvre de nombreuses disciplines - la philosophie, les sciences politiques et juridiques principalement - et peut faire l'objet d'une certaine confusion. Qu'il prenne le nom de « *fiscal federalism* »<sup>1</sup> dans le monde anglo-saxon ou de « théorie économique du fédéralisme »<sup>2</sup> dans les pays de langue allemande, comme en Allemagne, ce programme de recherches constitue le cœur des programmes d'enseignements de l'économie publique dans les universités de ces pays et fondent la plupart des analyses normatives et souvent positives qui y sont développées. Très imprégné par l'analyse micro-économique et l'individualisme méthodologique, ce programme de recherche place l'individu au centre de l'analyse et retrouve de fait les intuitions des premiers penseurs du fédéralisme sur l'importance d'une prise en compte des préférences régionales des agents :

« Chez les grandes nations centralisées, le législateur est obligé de donner aux lois un caractère uniforme que ne comporte pas la diversité des lieux et des mœurs. »  
(TOCQUEVILLE, 1835, cité par DUPONT-DOBZYNSKI, 1996, p. 67).

La relation de l'esprit français au fédéralisme est paradoxale. D'un côté, avec TOCQUEVILLE ou PROUDHON par exemple, l'esprit français a apporté une contribution fondamentale à la pensée économique et politique du fédéralisme. De l'autre, le fédéralisme est généralement perçu avec un profond scepticisme voire comme un menace face au modèle français de l'Etat-nation. Ce retard français dans l'analyse économique du fédéralisme se révèle d'autant plus grand que l'on assiste, aux Etats-Unis, comme en Europe de l'Est, à une renaissance<sup>3</sup> et à un renouveau des idées fédérales, souvent sous l'impulsion d'une intégration de plus en plus poussée des Etats-nations dans le cadre d'organisations supra-nationales et d'union d'Etats, au premier rang desquels l'Union Européenne. TOCQUEVILLE a bien senti, dans cet ouvrage fondamental que constitue « la Démocratie en Amérique », le sens d'une réflexion sur l'avenir des démocraties et des institutions politiques qui les anime :

---

<sup>1</sup> La traduction française fait encore l'objet de débats : « fédéralisme financier » (GILBERT, 1996) ou « fédéralisme fiscal » (DERYCKE, 1994).

<sup>2</sup> Ou, en allemand, « *Ökonomische Theorie des Föderalismus* » (BIEHL, 1983).

<sup>3</sup> A rapprocher, par exemple, du renouveau des problématiques fédérales qui s'est opéré dans les années 80 aux Etats-Unis sous l'appellation de « *new federalism* ».

« Le monde politique change », écrit-il dans un des derniers chapitres, « il faut désormais chercher de nouveaux remèdes à des maux nouveaux » (TOCQUEVILLE, 1835, Ed. de 1981, p. 397).

Aussi la construction européenne peut-elle être analysée sous l'angle du devenir fédéral de l'Union Européenne, problématique largement répandue dans les travaux des universitaires allemands. De nombreux indices nous laissent penser que cette voie pourrait être la bonne. Ainsi, le Traité de Maastricht, même si le terme de « fédéralisme » n'y est pas mentionné directement, s'apparente à un embryon de Constitution fédérale, en s'intéressant à la répartition des compétences publiques, en particulier pour la compétence monétaire<sup>4</sup>, dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir. Le Doyen GEORGES VEDEL rappelait d'ailleurs que l'intégration « peut-être progressive sans que l'on sache exactement à quel moment on passe du système confédéral au système fédéral » ; il concluait, « en l'état actuel des choses, l'Union Européenne n'est pas une fédération, mais comporte seulement des germes de fédéralisme<sup>5</sup> ». Plus ouvertement, les prises de positions suivantes nous poussent à reconnaître le rôle de plus en plus important des problématiques fédérales dans l'analyse de l'intégration européenne :

Le Chancelier HELMUT KOHL à Zurich le 18 juin 1992 : l'Europe sera « *fédérale ou ne sera pas* »<sup>6</sup>.

Déclaration gouvernementale française sur l'Europe, Assemblée Nationale le 27 novembre 1992: « le parti que nous avons pris pour Maastricht est celui d'une mutation fondamentale vers une entité supranationale fédérale<sup>7</sup> ».

Face à ce débat, il est important de préciser les implications économiques de tels engagements, en détaillant les fondements, la pertinence et les limites d'une analyse économique du fédéralisme. Sur cette voie, il est aussi indispensable de se démarquer du sens commun que revêt le terme « fédéralisme », particulièrement en France. Fort de cet objectif, notre travail va donc se détourner d'une double tradition française, très suspicieuse, d'une part, vis à vis des analyses liées au fédéralisme, mais aussi, d'autre part, très imprégnée par la vision d'un Etat central et unitaire fondé sur le principe d'une souveraineté absolue et « indivisible »<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> L'Union Européenne intervient déjà largement dans le domaine de la politique agricole commune, de la pêche, de la politique des transports et du commerce extérieur (PEFFEKOVEN, 1994, p. 14). Le Traité de Maastricht, en s'appuyant sur le principe de subsidiarité, a confirmé cette répartition de compétences publiques.

<sup>5</sup> rapport de M. CARO, annexe au rapport N°=2676 de M. GOUZES (Assemblée Nationale, session ordinaire du 2 mai 1992) sur le projet de loi constitutionnelle n°=2623, ajoutant à la Constitution un titre « de l'Union Européenne », p.18.

<sup>6</sup>Cité par Hermann LÜBBE in W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1995, p. 111

<sup>7</sup>Assemblée Nationale, N°=2384 (Session ordinaire 1991-1992), p. 3

<sup>8</sup> L'article 2 de la constitution de 1958 définit la France comme « une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » (Titre premier : « De la souveraineté », première phrase de l'article 2).

## 1) PROBLEMATIQUE

Il s'agit de penser avant tout l'action de l'Etat, qu'il se présente sous une forme centralisée ou éclatée en niveaux de pouvoirs plus ou moins indépendants. Il n'y a donc pas de rupture entre fédéralisme et centralisme, mais plutôt un continuum. De façon très schématique, le « *fiscal federalism* » s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions - fonction d'allocation, de redistribution, de stabilisation (MUSGRAVE, 1959) - mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination entre les différents niveaux de pouvoir. Ce programme de recherches s'intéresse donc aux questions de fiscalité optimale, d'impacts des transferts - *grants economics* - et s'interroge sur les propriétés d'efficacité des migrations entre régions. Plus récemment, il a investi l'analyse des choix publics des acteurs locaux dans un sens stratégique, certains agents pouvant agir de manière myope<sup>9</sup> ou non myope (ROCABOY, 1995). L'analyse des mécanismes de coopération se révèle alors au cœur des problématiques contemporaines du « *fiscal federalism* ». Nous avons donc à faire à un débat essentiellement normatif même si certaines contributions ouvrent des champs d'investigation vers des analyses positives du fédéralisme.

L'analyse économique fédérale s'inscrit donc fondamentalement dans l'économie du bien-être et, dans un premier temps, a mis au centre de son programme de recherche l'analyse de la fonction d'affectation de l'Etat. Un des principaux résultats dans ce sens reste bien le « théorème de la décentralisation optimale » (OATES, 1972). Ce choix d'un ancrage des analyses autour de la fonction d'affectation, s'il permet de parvenir à des résultats intéressants, pose un double problème, social d'une part et académique d'autre part.

Concernant l'écueil social, les travaux du fédéralisme fiscal en termes d'allocation tranchent avec les préoccupations premières des agents qui renvoient aux questions de redistribution, comme nous le rappelle un des pères fondateurs de la doctrine libérale allemande d'après-guerre - l'ordolibéralisme-, W. EUCKEN (1952) :

« Le problème de la redistribution (représente) pour la plupart des individus le premier problème de politique économique » (EUCKEN, 1952, p. 12).

D'un point de vue académique maintenant, des investigations plus poussées mettent en lumière l'extrême difficulté de limiter l'analyse en termes de « *fiscal federalism* » à la seule fonction d'affectation, comme en témoignent les prises de position de DYE (1990) et KIRSCH (1977) :

« *The most serious challenge to the competitive federalism model arises in redistributive policy* » (DYE, 1990, p.188)

« De manière générale, un élargissement de la problématique aux questions de redistribution de la puissance publique devrait amener un enrichissement des analyses sur le fédéralisme » (KIRSCH, 1977, p. 8)

---

<sup>9</sup> L'action d'un gouvernement local est dite myope si ce dernier ne tient pas compte de l'influence de sa stratégie sur les décisions de migration des agents. Dans le cas contraire, il a un comportement non myope.

La question de la conduite des politiques de redistribution interroge donc directement l'analyse économique en termes de fédéralisme. Elle a été cependant rapidement éludée, en précisant, de manière quasi systématique, qu'une centralisation de la fonction de redistribution était inéluctable (STIGLER (1957), MUSGRAVE (1959), BUCHANAN (1950), OATES (1972, 1977), BROWN and OATES (1987)). Les arguments les plus forts dans ce sens s'appuient sur la prise en compte de la mobilité des agents, en référence à un article célèbre de TIEBOUT (1956), pour justifier une centralisation de la fonction de redistribution :

*« The mobility of individual economic units among different localities places fairly narrow limits on the capacity for local income redistribution » (OATES, 1972, p.7).*

L'objectif de notre thèse s'inscrit donc dans ce débat théorique et propose une contribution sur la place de la fonction de redistribution dans l'analyse économique du fédéralisme. Elle participe à un renouveau flagrant de cette question au sein du « *fiscal federalism* » (ROCABOY, 1995 ; GERARD-VARET, 1995 ; TULLOCK, 1986 ; WILDASIN, 1991 et 1994 ; BOADWAY, 1995). Notre problématique s'inscrit donc autour d'une double confrontation avec la doctrine, en analysant, d'une part, l'intérêt d'un élargissement de la fonction de redistribution et, d'autre part, la répartition institutionnelle de la mission de redistribution dans une structure politique à plusieurs niveaux de pouvoir.

### **1.1) Un élargissement indispensable de la fonction de redistribution**

Le fonction de redistribution renvoie traditionnellement, dans la doctrine, à des transferts entre individus. Ils ont pour mission de modifier la position relative des agents en termes de revenu et de bien-être. Il n'est donc question que de redistribution interpersonnelle, comme nous le précisons les références suivantes :

*« A la base, il n'y a pas de régions riches ou pauvres, il n'y a seulement que des personnes riches et pauvres » (FREY, 1985, p. 153).*

*« We think of the function of the distribution branch as being met by a set of direct incomes taxes and transfers » (MUSGRAVE, 1984, p. 13).*

Cependant cette définition trahit une extrême simplification qui ne rend pas compte des pratiques réelles de la redistribution dans les fédérations contemporaines, par exemple en Allemagne. Elle se révèle en fait peu satisfaisante, comme le souligne TULLOCK lui-même :

*« The argument for income redistribution are chaotic... The discussion of the subject tend to involve a great deal of muddle and inconsistency » (TULLOCK, 1986, p. 39, cité par DERCKS, 1996, p.7 ).*

L'observation attentive des faits et la pratique du fédéralisme conduisent à nous interroger sur la fausse évidence de cette donne et militent pour un élargissement de la définition de la fonction de redistribution à une fonction de redistribution à « multiples facettes » (BOADWAY, 1995). D'une part, il convient de distinguer la redistribution privée qui agit directement sur le revenu des agents, des formes publiques de redistribution qui peuvent certes agir de façon indirecte sur le revenu des individus mais s'expriment par de nombreux transferts redistributifs entre régions riches et pauvres par exemple. Cette typologie nous amène ensuite à distinguer redistribution interpersonnelle et redistribution interrégionale. Le fédéralisme allemand offre de ce point de vue un objet d'étude particulièrement intéressant,

puisqu'il a développé, parmi d'autres outils de redistribution interrégionale, une mécanique complexe de péréquation explicite entre Länder riches et pauvres. De plus, il convient aussi de bien distinguer les politiques de redistribution au sens strict du terme des politiques plus assurantielles. Enfin, la redistribution avec son vecteur principal, la politique sociale, se caractérise en effet par une multitude d'instruments, qui prennent principalement la forme de transferts monétaires - positifs (transferts) ou négatifs (fiscalité) - agissant sur le revenu des individus. Mais elle agit aussi par l'intermédiaire de transferts en nature et d'infrastructures publiques de type biens publics locaux à caractère social dont elle assure le financement. L'étude de la politique sociale de la R.F.A. nous apportera de nombreux enseignements empiriques dans ce sens, visant à souligner le rôle de ces biens publics locaux dans la redistribution. Nous privilégierons néanmoins dans cette étude les formes interpersonnelles – politique sociale – et interrégionale de la redistribution.

C'est donc bien à une fonction de redistribution à plusieurs dimensions que nous aurons à faire et non pas à une simple fonction de transferts sociaux agissant directement sur le revenu des agents, ce qui va rendre plus complexe notre analyse.

## **1.2) Centralisation, décentralisation et coordination de la fonction de redistribution**

Le second écueil méthodologique des principaux apports du fédéralisme fiscal concerne les justifications théoriques d'une centralisation de la fonction de redistribution, qui, très tôt, ont été considérées comme incontournables. Les arguments les plus forts dans ce sens s'appuient sur des considérations en termes d'équité d'une part, en particulier en se fondant sur la reconnaissance d'une « équité fiscale » entre juridictions (BUCHANAN, 1950) et d'efficacité, d'autre part. Du point de vue de l'efficacité, les impacts de la libre mobilité des citoyens peuvent justifier une centralisation de la fonction de redistribution (TIEBOUT, 1956:

*« Redistribution policy, I believe, should be essentially a central function »*  
(MUSGRAVE, 1969, p. 530).

Plus récemment, quelques contributions semblent confirmer cette intuition fondatrice. Elles montrent qu'une politique de redistribution décentralisée, sous l'hypothèse de mobilité totale des acteurs, était accompagnée d'effets externes : l'impact de la libre mobilité des citoyens, et en particulier l'existence d'effets externes, peuvent conduire à des distorsions dans les décisions de mobilité des agents, et donc amènent à confier au gouvernement central la mission de redistribution (WILDASIN, 1991 ; 1994).

Cependant, d'un point de vue normatif mais surtout positif, quelques contributions tendent à nuancer voire à inverser les prémisses du fédéralisme fiscal. Force est de reconnaître que la justification systématique d'une centralisation de la fonction de redistribution, définie par les fondateurs du « *fiscal federalism* », a bien du mal à soutenir l'épreuve des faits. La charge que représentent les programmes d'aide sociale sur les communes allemandes est bien réelle et concerne l'échelon décentralisé. Ainsi l'existence, au sein des politiques redistributives, d'instruments qui ont les caractéristiques d'un bien public local - hôpitaux, crèches, foyers d'accueil, etc.- n'amène aucune justification en terme de centralisation, si l'on néglige l'obstacle principal que constitue l'existence d'effets de débordement (ou « *spillover effect* »). Ces biens publics locaux à caractère redistributif sont donc traités comme des biens publics traditionnels soumis au théorème de la décentralisation optimale. De plus, les dérives

du financement des systèmes de protection sociale, le coût sans cesse croissant des politiques de redistribution sur les budgets publics nous poussent à nous interroger. Une action publique décentralisée ne serait-elle pas plus efficace, en rapprochant les bénéficiaires des contributeurs ? N'est-ce pas là revenir aux résultats fondateurs du « *fiscal federalism* »? Les récentes propositions du gouvernement fédéral américain d'une déconcentration et d'une régionalisation de la protection sociale aux Etats-Unis, en confiant cette mission aux Etats, ne vont-elles pas dans ce sens ?

Parmi les contributions théoriques, il est d'abord surprenant que les enseignements du théorème de la décentralisation optimale ne s'appliquent pas à la politique de redistribution. Parmi quelques contributions dans ce sens, PAULY (1973) a ainsi tenté d'élargir les enseignements du théorème de la décentralisation aux politiques de redistribution en montrant que, sous hypothèse d'une interdépendance des fonctions d'utilité des agents, une redistribution de richesses menée à un niveau décentralisé pouvait être Pareto-efficace.

De nombreux éléments peuvent donc, sur le plan théorique comme empirique, mettre en doute cette vision très centralisée des politiques de redistribution et entrevoir une décentralisation de la fonction de redistribution, comme en témoigne TULLOCK :

« *Transfers on the poor... I believe could be dealt with locally* » (TULLOCK, 1986, p.117, cité par DERCKX, 1996, p. 1)

Notre travail vise alors à réintroduire la diversité des instruments des politiques redistributives dans cette problématique d'une centralisation ou décentralisation de la fonction de redistribution en insistant, d'un côté, sur la nécessaire prise en compte de l'échelon local dans l'organisation de ces politiques mais aussi, de l'autre côté, à l'indispensable péréquation des recettes fiscales que de tels choix impliquent. D'une relation stricte, souvent trop simpliste, entre centralisation et décentralisation, il s'agit ensuite de glisser vers une analyse plus fine en termes de niveau optimal de décentralisation des politiques de redistribution. Notre travail mettra ainsi l'accent sur l'importance de pratiques transparentes de la redistribution, interrégionale comme interpersonnelle, et sur la nécessaire coordination des missions publiques redistributives entre les différents niveaux de pouvoir. Une confrontation des enseignements normatifs avec la pratique fédérale s'avère alors indispensable.

## 2) POURQUOI UNE ANALYSE DU FEDERALISME ALLEMAND ?

Les perspectives théoriques avancées dans la première partie de ce travail, parce qu'elles sont séduisantes, méritent d'être cependant confrontées aux faits. D'une approche analytique du débat entre fédéralisme et redistribution, notre travail glisse donc vers une analyse plus empirique du fédéralisme en investissant le champ de la pratique fédérale. Nous limiterons notre analyse à l'étude du fédéralisme allemand. De nombreuses raisons peuvent justifier ce choix :

Tout d'abord, l'acte de naissance de la R.F.A., c'est-à-dire l'élaboration et le vote, en 1949, de la Constitution allemande, la Loi Fondamentale – ou *Grundgesetz* - nous rapproche un peu des modèles du fédéralisme fiscal, dans la mesure où cette Constitution est née dans un pays divisé, occupé et ruiné par la guerre, en l'absence, d'un côté, de repères dans l'avenir et, de l'autre côté, dans une méfiance face à des expériences passées que le nazisme avait usurpées, déformées et anéanties. La Loi Fondamentale a-t-elle été promulguée sous « le voile de l'ignorance », c'est-à-dire dans la plus totale incertitude quant à l'avenir de la Fédération, et face au rejet vif et justifié des expériences passées ? D'une certaine façon, elle possède les caractéristiques d'un contrat originel, fonctionnant un peu comme un modèle théorique de choix collectifs. Cette question méritera certains approfondissements. Ensuite, le « miracle » économique allemand d'après-guerre a propulsé, en cinquante ans, l'Allemagne d'une nation meurtrie et ruinée par la guerre en une des toutes premières puissances économiques de la planète. La question se pose donc de savoir si, derrière cette réussite économique, se profile un « modèle<sup>10</sup> » d'organisation économique, politique et sociale. Cette question, très classique en France, a suscité de très nombreuses contributions. Une des plus marquantes fut celle de JEAN FRANÇOIS-PONCET (1970). Cette réussite économique s'est globalement accompagnée d'une large stabilité et d'un consensus politique – par exemple issu du rejet de la référence au marxisme par le Parti Social Démocrate (SPD) au Congrès de Bad Godesberg en 1959 (GOUGEON, 1993) - et social – la cogestion par exemple - plutôt fort, qui tranchent avec les expériences françaises. En écho avec une intégration poussée dans le libre-échange et le jeu de l'économie de marché, le fédéralisme allemand a développé, sur des bases théoriques une politique de partage des fruits de la croissance économique, fondée sur une redistribution interpersonnelle des richesses mais aussi un large redistribution interrégionale des ressources publiques. Ces logiques en font un exemple particulièrement avancé de fédéralisme solidaire, coopératif, où se réalise un subtil équilibre entre le Bund, les Länder et les Communes.

Enfin, la proximité géographique de l'Allemagne, sa place de premier partenaire économique dans les échanges extérieurs de la France, son influence culturelle, intellectuelle, ou la crainte qu'elle suscite, sur les hommes politiques français en particulier, en font un champ d'investigation fécond pour mener à bien des comparaisons internationales. Son engagement dans l'Union Européenne, son expérience des mécanismes de coordination de l'action publique, de coopération horizontale comme verticale, de redistribution et l'influence

---

<sup>10</sup> Pris cette fois-ci dans le sens d'un système de références, d'un étalon de référence.

qu'elle exerce sur les rouages de l'Union Européenne, en particulier si l'intégration européenne emprunte une voie fédérale, nous poussent à mieux la connaître et la comprendre. Aussi, face au défi de l'unité allemande, il peut s'avérer tout aussi intéressant d'évaluer, d'une part, la résistance et la pertinence de son cadre politique et social, confronté à une situation d'incertitude, d'urgence et de déséquilibres économiques et sociaux et, d'autre part, la pertinence et l'impact des instruments des choix publics, fédéraux, qui ont été retenus.

Les acteurs du fédéralisme allemand ne cachent d'ailleurs pas l'intérêt manifeste et les apports du fédéralisme allemand pour le bien-être de leurs concitoyens et la construction européenne. L'expression la plus manifeste de confiance nous a été donnée par les Ministres-Présidents des seize Länder allemands réunifiés, qui ont résumé, dans la déclaration de Munich, l'importance d'un ancrage fédéral de l'Allemagne et de l'Europe. Cette conférence de Munich est singulière puisqu'elle scelle, en 1990, leurs retrouvailles depuis leur dernière rencontre commune en 1947, deux années avant la naissance et la séparation de la R.F.A. et de la R.D.A., puis la dissolution des Länder allemands en R.D.A., remplacés par les *Bezirke*.

*« So wie Föderalismus und Subsidiarität wesentlich dazu beigetragen haben, nach 1945 stabile politische und wirtschaftliche Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen, so bieten diese Architekturprinzipien die beste Gewähr dafür, die Probleme der modernen Industriegesellschaften nicht nur im vereinigten Deutschland, sondern auch im sich einigenden Europa zu lösen. (...) Föderalismus ist ein wesentlicher Garant für Freiheit und Demokratie. Er gewährleistet größtmögliche Bürgernähe, bewahrt kulturelle und gesellschaftliche Vielfalt und setzt durch den Wettbewerb neue Kräfte für die Fortentwicklung Europas frei. (...) Der Umbruch in Deutschland und Europas macht eine Fortentwicklung der föderativen Grundentscheidung des Grundgesetzes notwendig »<sup>11</sup>.*

« De la même manière que le fédéralisme et le principe de subsidiarité ont grandement contribué à créer un climat politique calme et un cadre économique dans la R.F.A. d'après 1945, ces principes d'architecture constituent le meilleur rempart pour faire face aux problèmes des sociétés modernes et industrialisées, et cela non seulement dans l'Allemagne unie mais aussi dans une Europe qui s'unit. (...). Le fédéralisme est une garantie essentielle pour la liberté et la démocratie. Il garantit au mieux une proximité avec les citoyens, veille à une diversité culturelle et sociale et libère par la concurrence de nouvelles forces pour une poursuite du développement de l'Europe. (...). Les mutations de l'Allemagne et de l'Europe rendent nécessaire un développement des apports fondamentaux de la Loi Fondamentale en termes de fédéralisme. ».

---

<sup>11</sup> DR. H. VOSCHERAU, Maire de Hambourg et Président du *Bundesrat* 1990/1991, cité par LAUFER, 1991, p.6.

### **3) METHODOLOGIE**

L'organisation de notre recherche repose sur une confrontation permanente des modèles normatifs du fédéralisme fiscal avec la pratique du fédéralisme allemand. Elle est marquée, globalement, par un glissement d'une analyse normative du fédéralisme à une approche plus positive. Si le chapitre préliminaire et la première partie se veulent avant tout normatifs, la seconde partie investit un champ d'analyse plus empirique du fédéralisme allemand. Enfin, le chapitre final dévoile brièvement une approche « évaluative » (WALLISER, 1994). Notre démarche vise à confronter nos deux analyses, normatives et positives, en menant une analyse en termes de conformité bien plus qu'à rentrer dans une logique de « transformation d'un système existant en un système souhaitable, avec l'introduction d'une dose croissante de normativité » (WALLISER, 1994, p. 166).

#### ***3.1) Une perspective de recherches normative***

La première partie de notre travail s'inscrit dans une perspective très normative, car « elle mobilise un quelconque élément de jugement » (WALLISER, 1994, p. 172). Elle vise à déterminer ce qu'une fédération « devrait être » (WALLISER, 1994, p. 166). Néanmoins, pour les sciences humaines, un tel ancrage se révèle délicat, tant les normes sont le fruit d'une relation étroite entre le sujet et l'objet, issue de manifestations sociales qui forment un tout plutôt homogène. Cet ancrage normatif peut être certes appréhendé de manière neutre, si les jugements exprimés sont liés à des normes abstraites ou si les normes restent des grandeurs observables, ce qui n'est guère le cas dans notre analyse. En adoptant une démarche économique normative, notre analyse a introduit la normativité autour de trois axes (WALLISER, 1994):

*D'abord, le choix du domaine de recherche.* Notre travail s'inscrira dans le courant théorique du « *fiscal federalism* ». Ce programme de recherche, qui a été profondément influencé par une démarche normative en économie publique, servira de référentiel théorique à notre première partie. Ce choix du domaine de recherches reflète évidemment les préoccupations du milieu social, en particulier la crise contemporaine d'un mode de régulation centralisée de la vie politique et économique, particulièrement vive dans cette forme avancée d'Etat-nation qu'est la France.

*Ensuite, les critères de validation du modèle normatif et le langage de communication retenu :* dans ce sens, notre première partie va insister sur la caractère instrumental, c'est-à-dire sur l'opérationnalité des propositions normatives. Cette première partie doit être perçue comme une grille de lecture normative globale pour penser l'analyse économique du fédéralisme. Ainsi elle fera une grande place aux instruments susceptibles de parvenir à une révélation des choix collectifs, constitutionnels ou redistributifs par exemple. Notre démarche se veut avant tout sémantique : elle laissera une large place à l'évolution, à l'histoire des idées et aux problématiques fondamentales, à la lumière des analyses suivantes : origine de la pensée fédérale en économie, influences allemande (modèles fédéraux de type coopératif) et anglo-saxonne (modèles fédéraux de type concurrentiel), développements des grands courants du « *fiscal federalism* », grandes problématiques, apports fondamentaux et écueils rencontrés,

en particulier la question de la redistribution, etc. Délaissant volontairement une perspective formalisée, notre démarche, en menant une recherche globale, se veut avant tout cognitive, favorisant les mécanismes d'apprentissage. Notre première partie vise à mettre en valeur, à travers la lente émergence de la logique fédérale en économie publique, les résultats fondamentaux de l'analyse économique contemporaine du fédéralisme.

Enfin la normativité s'exerce dans les *hypothèses des modèles et le contenu des propositions du modèle* : notre démarche se raccroche *stricto sensu* à l'individualisme méthodologique. La quête d'une meilleure prise en compte des préférences individuelles des agents est d'ailleurs au fondement de l'analyse économique du fédéralisme et apparaît de manière très explicite chez les premiers penseurs du fédéralisme, en particulier LEIBNIZ, TOCQUEVILLE ou FRANTZ. Notre démarche ira même plus loin puisqu'elle va tenter de justifier, en termes individuels, la mise en place d'une redistribution interrégionale, celle-ci fonctionnant de façon indirecte, supplétive et subsidiaire à la redistribution interpersonnelle. Enfin la normativité apparaît dans les simplifications qui seront proposées tout au long de la première partie. Elles visent à garantir l'accessibilité aux mécanismes fondamentaux en « gommant les aspects non souhaités » et en « exacerbant les traits désirés (WALLISER, 1994, p. 171). Ainsi notre analyse de la fonction de redistribution dans un cadre fédéral ne s'intéresse-t-elle pas aux interactions réciproques qui peuvent exister avec la fonction de stabilisation macro-économique de l'Etat. Elles les évacuent pour gagner en lisibilité et en pouvoir explicatif. Dans ce sens, elles se révèlent en fin de compte provisoires et sont donc susceptibles d'évoluer.

### **3.2) Une perspective de recherches positive et pragmatique**

La seconde partie de notre travail va investir la pratique du fédéralisme allemand. Notre tentative se veut positive car elle « s'en tient à la description objective d'un système sans émettre le moindre jugement de valeur sur ce système ». (WALLISER, 1994, p.169). Cette analyse nécessite de se placer « en aval » de notre objet d'étude, pour saisir au mieux l'originalité et la portée des dispositions, des mécanismes et des règles qui le définissent. Un détour par le « passé » est indispensable. (WALLISER, 1994, p. 167). Notre travail accordera une grande importance à l'histoire des choix constitutionnels et du fédéralisme allemand car ces éléments se révèlent caractéristiques d'une lente émergence d'une forme à peu près homogène de régulation sociale, fondée sur des contrats collectifs de type constitutionnels très imprégnés de valeurs redistributives.

Dans cet objectif, notre recherche va tenter d'aller plus loin que la simple description pratique. Au risque de perdre un peu de neutralité, elle vise à s'insérer dans notre objet d'étude<sup>12</sup>, à mener une recherche pragmatique et endogène des mécanismes du fédéralisme, sur les pas de HOFFMAN-MARTINOT (1987) en quelque sorte. Elle est le fruit d'une confrontation aux faits qui, d'une manière très pragmatique, nous a conduit à « pousser les portes du fédéralisme allemand », grâce à de nombreux entretiens dans les administrations centrales régionales et locales, la participation à des débats, la lecture de la presse et des

---

<sup>12</sup> Une majeure partie des recherches empiriques et théoriques liées à ce travail ont été menées à l'Université Goethe de Francfort, à l'invitation du Prof. Dr. P.B. SPAHN. Ce point d'appui a permis de rentrer en contact avec les praticiens du fédéralisme allemand, au niveau de certains Ministères du Bund (Ministère Fédéral des Transports, des Affaires Sociales et des Finances), des Ministères des Länder (Finances, Transport, Aménagement du territoire en Bavière, Basse-Saxe, Saxe-Anhalt et Hesse) et des communes (Francfort sur le Main principalement).

investigations. L'analyse des mécanismes complexes de redistribution intercommunale - la péréquation financière communale ou *kommunalen Finanzausgleich* - consacrera cette démarche puisqu'elle détaille, par exemple, les modes complexes de calcul pour la ville de Francfort sur le Main, en Hesse.

Si notre description positive des fondements redistributifs du fédéralisme allemand se veut une description aussi fidèle que possible, il n'en demeure pas moins que cet objectif se révèle en fait difficile à atteindre : d'une part, pour un observateur français, l'obstacle de la langue constitue une barrière tenace à la compréhension profonde des logiques du fédéralisme allemand<sup>13</sup>. Notre travail proposera ainsi, en les détaillant, de nouvelles traductions pour quelques concepts et termes techniques allemands, dont les traductions jusqu'alors avaient été, semble-t-il, trop influencées par les pratiques et la sémantique anglo-saxonne. D'autre part, cette analyse positive ne peut faire abstraction d'une certaine attirance pour l'objet étudié : pour les sciences humaines, ce lien entre l'objet et le sujet est fondamental et « qu'un modèle positif ne peut s'affranchir de toute normativité, qu'elle effleure dans les intentions du modélisateur ou qu'elle se manifeste dans son expression même » (WALLISER, 1994, p. 170). Dans les sciences humaines, il en effet difficile de s'inscrire dans une démarche purement positive car il est difficile de penser la complexité de la pratique fédérale allemande sans norme sociale (BONNAFOUS, 1989). Enfin, notre démarche positive souffre, semble-t-il, d'un enthousiasme difficilement dissimulé, indispensable pour atteindre un objectif complexe et envahissant. Cet enthousiasme nuit-il à l'indispensable neutralité qu'exige un tel travail ? S'il agit sur les moyens et l'organisation de la recherche, il ne joue aucun rôle dans l'objectif qui est fixé et dans le contenu final des analyses. Ainsi, « la neutralité est obtenue spontanément lorsqu'on se contente de décrire certains effets de la mise en œuvre d'un projet, en mettant en veilleuse les jugements spontanés que l'on est tenté de porter sur eux » (WALLISER, 1994, p. 172). Allons-nous y réussir ?

### 3.2.1) Une perspective « évaluative » et « prescriptive »

Entre l'approche positive et l'approche normative vient s'insérer une double démarche de recherches « évaluative » et « prescriptive » des choix fédéraux allemands (WALLISER, 1994, p.196). Cet axe de recherche est au centre des réflexions qui sont proposées dans le chapitre final. L'approche évaluative vise à associer à l'organisation actuelle de fédéralisme allemand une série de normes et de règles - en termes de niveaux d'inégalités, de relation à la croissance économique, de conséquences désincitatives sur les agents - permettant de juger de cet état ». De cette manière, une des conclusions de ce travail vise à proposer, sur le terrain des inégalités, une évaluation économique des choix redistributifs, interpersonnels comme interrégionaux, qui fondent le fédéralisme allemand contemporain.

De manière similaire, notre travail investit, toujours dans le chapitre final, une « démarche prescriptive » en proposant des voies susceptibles de « modifier cet état, afin de rapprocher le système de l'état souhaité par l'approche normative » (WALLISER, 1994, p. 169). Les apports de l'analyse normative vont alors nous permettre de proposer une piste de solution pour une révélation efficace, car unanime et fondée sur les seuls choix individuels, des choix collectifs des agents en termes redistributifs.

---

<sup>13</sup> Notre travail proposera, le plus souvent, une traduction systématique des termes allemands employés. Pour faciliter la compréhension de certaines expressions techniques allemandes, un glossaire a été constitué à la fin de cette thèse.

### **3.3) La confrontation des deux perspectives : une question de conformité**

Notre travail se propose de jeter un ensemble de ponts entre notre analyse des modèles économiques du fédéralisme et notre investigation de la pratique du fédéralisme allemand. Cette perspective s'inscrit dans une analyse en termes de conformité. Elle revient à confronter les deux analyses pour repérer les points de convergence et de divergence. Notre démarche fonctionne à double sens et vise, en partie, à rapprocher l'économie publique théorique et l'économie pratique ou pragmatique. Même si cette préoccupation opératoire reste plus vigoureuse et acceptée dans les sciences économiques que dans les autres sciences humaines, il n'en demeure pas moins que la grande précision et la spécificité de certaines contributions modernes éloignent ces travaux de champs d'application plus empiriques. Notre démarche est duale.

D'un côté, cette confrontation est susceptible de faire progresser les réflexions normatives. Dans ce sens, notre travail va insister sur la nécessaire prise en compte, dans les modèles, d'une fonction de redistribution à multiples facettes, sans limiter l'analyse théorique à la seule fonction de redistribution monétaire et traditionnellement interpersonnelle.

De l'autre côté, les enseignements de l'analyse normative vont guider certaines réflexions dans le sens d'une critique du fonctionnement actuel du fédéralisme allemand, en particulier face aux choix avancés par les acteurs publics, et principalement le Bund, pour faire face au choc et au financement de l'unité allemande.

#### **3.3.1) Un double ancrage dans la sphère théorique et empirique**

Notre travail se place, semble-t-il, au cœur d'une double dynamique de la recherche en économie publique. En investissant, d'un côté, le champ de l'analyse publique pure - ou théorique -, il s'inscrit dans la sphère académique. D'un autre côté, en contribuant à une meilleure connaissance des logiques pragmatiques du fédéralisme allemand, en particulier en se concentrant sur le détail des vastes mécanismes redistributifs qui le fondent, notre analyse se veut aussi comme une contribution à l'analyse économique et empirique des faits, en jouant, là encore, sur la confrontation des modèles. D'abord, l'analyse empirique semble retrouver certains principes très fédéraux, en particulier en s'organisant autour d'une dynamique ascendante qui fonctionne du bas, à part des faits, vers le haut, c'est-à-dire vers leur compréhension. L'analyse théorique reste-t-elle plus marquée par une logique descendante, très inspirée d'une tradition cartésienne française ? Ensuite, la « furtivité » de l'objet économique, comme en témoigne les mutations profondes du fédéralisme allemand qui ont accompagné le choc de l'unité allemande, nous pousse aussi à investir ce double champ d'analyse, théorique et empirique (BONNAFOUS, 1989). L'objectif est de tenter de former un tout, possédant une unité propre, en termes théoriques comme empiriques. De cette manière, semble-t-il, sa scientificité apparaît plus nettement, car notre démarche est facilement « falsifiable » (BONNAFOUS, 1989).

Une des difficultés apparentes de notre travail, outre l'éventail du champ d'investigation, est son inscription largement morale, puisqu'il investit, entre autres, le débat sur la redistribution, pour lequel il est difficile de penser sans norme sociale ou morale. Même si notre démarche révèle un effort de justification neutre de la redistribution – justification idéale, individuelle, et interrégionale - , il n'en demeure pas moins que penser la

redistribution revient à pénétrer la sphère morale. Renoue-t-il avec cet ancrage, très apprécié par KEYNES, de l'Economie dans les sciences morales (BONNAFOUS, 1989) ?

S'il fallait enfin résumer notre travail, en y rajoutant l'indispensable modestie et les larges faiblesses qu'il trahit, c'est dans la démarche de TOCQUEVILLE qu'il faudrait, semble-t-il, l'insérer :

« Ce n'est donc pas seulement pour satisfaire une curiosité, d'ailleurs légitime, que j'ai examiné l'Amérique; j'ai voulu y trouver des enseignements dont nous puissions profiter » (TOCQUEVILLE, 1835).

\* \* \*

---

# CHAPITRE PRELIMINAIRE

## LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE ECONOMIQUE DU FEDERALISME

« La théorie de l'Etat souverain a été dégagée au XVIème siècle en vue de l'Etat unitaire (...). Toutes les traditions d'histoire et d'esprit du peuple français le portent à voir dans l'Etat unitaire et souverain le type idéal de l'Etat. Mais à l'époque actuelle, cette théorie est devenue insuffisante : elle est trop étroite en ce sens qu'elle laisse de côté un second type étatique, devenu fort important, celui de l'Etat fédéral. » (R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920).

L'objectif de ce chapitre préliminaire est double. Il s'agit d'abord de préciser les fondements historiques et théoriques préalables à une analyse économique du fédéralisme, au travers d'un bref détour par l'histoire des idées. Cette analyse va mettre en valeur, à propos de la définition de la souveraineté, une profonde rupture entre la pensée française et allemande de l'Etat. Il s'agit ensuite de réfléchir sur le contenu des premières analyses économiques du fédéralisme qui se sont intéressées, chez LEIBNIZ ou TOCQUEVILLE, à la question d'une répartition pragmatique et dynamique des compétences publiques dans une structure politique à plusieurs niveaux de pouvoir et à la difficile quête d'une efficacité optimale de l'action publique.

## 1) POURQUOI L'ETAT ?

L'Etat est-il en crise ? Après une longue période de développement du rôle de l'Etat, cette fin de siècle marquerait une crise de l'Etat souverain – certains parlent « d'une obsolescence » de l'Etat (PHILIP, SOLDATOS, 1996, p.15) - voire « d'une période de décomposition étatique » (MILLON-DELSOL, 1996, p. 240). Certes, l'invention de l'Etat moderne fut « une grande conquête, facteur d'unité et, par conséquent, de puissance, garant de la sécurité et, plus loin, du progrès économique » et social (MILLON-DELSOL, 1996, p.239). L'Etat moderne fut ainsi copié, envié comme chez HEGEL par exemple, lorsque, au siècle dernier, il milite pour la constitution d'un Etat en Allemagne et écrit dans ce sens : « face aux colosses étatiques, les Etats allemands sont devenus des pygmées » (HEGEL, 1977, p. 186).

Les impératifs de la mondialisation, des firmes en particulier, la libéralisation et l'ouverture croissante des marchés, les conséquences d'un mode de production globalisé, la mobilité des hommes et des capitaux, l'inscription de la vie sociale en réseaux internationaux dotés de moyens de communication multiculturelle et polyglotte, comme c'est le cas pour Internet, contribuent à l'affaiblissement de l'Etat-Nation et ouvrent sur une période d'incertitude. De manière plus précise, l'Etat semble pris en tenaille entre, d'une part, « la perforation de son tissu de souveraineté socio-économique, voire politique » (...) et, d'autre part et de façon concomitante, « l'éclatement » d'une forme « monolithique » de l'Etat en une série d'acteurs décentralisés, composés de régions, d'Etats fédérés, de villes ou autres collectivités locales de « plus en plus actifs sur le plan national et international » (PHILIP, SOLDATOS, 1996). Pour MILLON-DELSOL, c'est un combat sur « deux fronts » qui semble s'engager, à l'intérieur, contre les « instances infra-étatiques » et, à l'extérieur, contre les « instances supra-étatiques » (MILLON-DELSOL, 1996).

Ces analyses inquiétantes sont-elles pertinentes ? Elles révèlent en fait une inquiétude face à une nouvelle donne pour l'Etat, mais elles ne remettent pas en cause sa justification et son action. Ces analyses nous invitent à repenser l'action publique, en délaissant le cadre de la tutelle omnisciente, pour ébaucher une analyse plurielle et modeste de l'Etat. L'objectif d'une telle analyse délaisse le contenu politique et idéologique de l'Etat pour s'engager sur une voie plus économique, fondée sur des critères d'efficacité de l'action publique, mesurée à partir d'une analyse des compétences publiques et de leur répartition dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir. Il ne s'agit donc plus vraiment d'arbitrer entre « plus d'Etat ? » ou « moins d'Etat ? » mais bien plus de répondre à question : « comment l'Etat ? ». Une telle analyse, que nous ne pourrions qu'effleurer par la suite, suppose au préalable de traiter brièvement du pourquoi de l'action publique ?

### **1.1) L'intuition des biens publics, des politiques de redistribution et de la fonction de stabilisation**

De façon très classique, A. SMITH nous propose une première perception de l'action publique. Au-delà des fonctions régaliennes de l'Etat (justice, sécurité intérieure, défense et affaires extérieures), les premières intuitions de A. SMITH ont ouvert la voie à une analyse féconde de l'action publique :

« *The third and last duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those public work which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however of such a nature that the profit could never repay the expense to any individual or small number of individual, and which it therefore cannot be expected that any individual or small number of individual should erect or maintain....[these] are chiefly those for facilitating the commerce of the society, and those for promoting the instruction of the people* » (A. SMITH, 1893, p. 566).

L'affirmation d'A. SMITH nous livre une des premières perceptions des biens publics : ces biens doivent être offerts par la puissance publique, précise-t-il, s'il ne peuvent pas l'être de manière efficiente par le marché. L'action publique se justifie donc, si l'on effectue une relecture plus moderne de SMITH, lorsque des défaillances de marché peuvent survenir : elles interviennent lorsque les agents sont inaptes « à se coordonner ou encore à coopérer, en vue d'atteindre une allocation efficace des ressources, lorsqu'une telle coopération est nécessaire » (GLACHANT, 1990). C'est le cas lorsque un agent ne révèle pas ses préférences et se comporte comme un « passager clandestin ».

HEGEL se place dans une logique de l'action publique sensiblement différente. Il prône « une politique d'interventionnisme libéral » (CHAMLEY, 1963) en donnant pour première mission à l'Etat, la sauvegarde de la stabilité sociale et la nécessité de freiner la tendance à l'accroissement des inégalités de fortune<sup>14</sup>. HEGEL place, semble-t-il, la fonction de redistribution au centre des compétences publiques pour un Etat qu'il perçoit comme un espace de régulation et de coordination entre les différents membres de la société. Sa perception des inégalités s'avère fondamentale. Nous y reviendrons. Il condamne néanmoins une forte intervention publique dans l'économie qui pourrait réduire son efficacité en privilégiant son rôle dans la sphère monétaire au détriment de la sphère marchande. « Tout au plus », précise P. CHAMLEY, « pourra-t-il percevoir les fruits du domaine public sous forme d'usage direct ou par des baux <sup>15</sup> » (CHAMLEY, 1963, p. 49).

HEGEL insiste aussi sur le rôle que l'Etat à jouer dans le contrôle des mouvements désordonnés auxquels est sujette toute économie monétaire. Il agit donc pour atténuer les à-coups conjoncturels et réduire leur effets dans le temps<sup>16</sup>. N'avons-nous pas là une véritable définition de la fonction de stabilisation ?

De façon générale, la richesse de la pensée économique de HEGEL étonne et mériterait de réels approfondissements qui dépassent le cadre de cette étude : HEGEL, semble-t-il, avait aussi perçu la nécessité d'une action publique pour internaliser les effets externes. Ainsi, précise-t-il, dans *Grundlinien der Philosophie des Rechtes*, (1821 § 232), que l'Etat doit corriger le cours habituel de l'activité économique si celle-ci peut procurer un avantage indu aux dépens d'un autre (CHAMLEY, 1963, p. 48).

---

<sup>14</sup> « *Dieser Ungleichheit und ihrer und der allgemeinen Zerstörung hat die Regierung aufs Höchste entgegenzuarbeiten* », HEGEL, *System der Sittlichkeit*, 1802 (cité par P. CHAMLEY, 1963)

<sup>15</sup> HEGEL serait-il l'initiateur puis le défenseur d'une logique de tarification des biens publics ? Voilà une nouvelle perspective qui, si elle se confirme, ne manquerait pas de bouleverser certains acquis !

<sup>16</sup> HEGEL, *Realphilosophie*, (1803-1804, § 240) et *Grundlinien der Philosophie des Rechtes*, (1821, § 237).

## **1.2) Théorie économique et intervention publique : quelles justifications ?**

La théorie économique contemporaine propose traditionnellement deux grandes justifications à l'intervention publique : d'une part, celle qui cherche à corriger une éventuelle sous-optimalité parétienne de l'équilibre de marché et, d'autre part, celle qui considère que l'équilibre de marché obtenu est certes Pareto-optimal mais où l'acteur public lui préfère une autre distribution de travaux et de richesses qui ne lui est pas Pareto-comparable.

Concernant cette première justification, l'action publique trouve un fondement classique lorsqu'il s'agit de corriger un équilibre de marché qui se révèle sous-optimal au sens de Pareto<sup>17</sup>. Cet état de monde peut survenir en présence de biens collectifs, en particulier par l'apparition de comportements de « passager clandestin » qui peuvent s'y associer. Il apparaît aussi en présence d'externalités, c'est-à-dire lorsque l'activité d'un agent a des répercussions sur l'utilité d'un autre agent sans que cette action donne lieu à une transaction de marché. Enfin un équilibre de marché sous-optimal existe lorsque l'emploi d'une technologie à rendement d'échelle croissant conduit à une situation sous-optimale, c'est-à-dire lorsqu'une tarification classique au coût marginal conduit à des pertes d'exploitation<sup>18</sup>. De façon plus générale, « l'existence de biens publics et d'externalités, et plus généralement de non-convexités, le problème de la concurrence imparfaite, et d'autre part le problème de la coordination des anticipations » justifient, de manière théorique, un engagement public dans la sphère économique (PIKETTY, 1994).

La justification d'un engagement de l'Etat dans l'économie peut alors se trouver dans la nécessité de recréer les conditions d'optimalité que le fonctionnement du marché concurrentiel seul ne pouvait atteindre. Cette justification existe face à des situations de monopole, de biens collectifs, d'effets externes, d'asymétries informationnelles, d'antisélection<sup>19</sup> et, de manière plus générale, dans le cas de biens sous tutelle. Sous cet angle d'attaque, il n'est donc pas fait grand cas d'une fonction redistributive de la puissance publique, comme nous le verrons par la suite.

Concernant la seconde justification, l'action publique décrit une action plus procédurale. Certes de nombreux états du monde peuvent apparaître parfaitement Pareto-optimaux, mais la sphère publique peut être amenée à préférer une autre distribution des revenus et des richesses, en général avec l'objectif d'une meilleure justice sociale. Cette seconde justification de la puissance publique se concentre donc sur la fonction de distribution et de redistribution, comme nous le détaillerons dans le deuxième chapitre. Elle est ainsi souvent présentée comme une fonction complémentaire de la puissance publique, censée agir sur la distribution des revenus d'une société à la suite d'un consentement collectif de ses membres (GREFFE, 1994). Le marché peut être alors considéré comme défaillant dans le cas où les membres d'une société, sous la forme d'un vote démocratique s'imposant à tous, décident que l'action publique se substitue à l'initiative privée toutes les fois que les

---

<sup>17</sup> Un état du monde est sous-optimal au sens de PARETO « s'il n'existe pas d'autres états du monde possibles que chaque préférence individuelle préfère au premier » (PIKETTY, 1994, p. 2)

<sup>18</sup> L'exemple classique renvoie à des activités où les coûts fixes sont importants, comme les chemins de fer.

<sup>19</sup> C'est-à-dire lorsqu'il y a inobservabilité d'une caractéristique inaltérable du bien échangé par l'un des partenaires. L'information est donc incomplète et asymétrique et, dans ces conditions, les mécanismes concurrentiels ne sont généralement pas efficaces.

préférences individuelles se fondent sur des variables collectives, par exemple en fonction du niveau de pauvreté ou d'inégalité (PIKETTY, 1994, p. 112). De cette façon, les logiques de vote, face au marché, peuvent conduire à imposer des décisions collectives et à solliciter l'engagement de l'Etat, en charge, par exemple, de l'internalisation des effets externes. Cette solution, en effet, permet d'éviter la multiplication des comportements de « passager clandestin », liés aux agents susceptibles de se défaire des décisions collectives.

### **1.3) Le rôle de l'Etat : non plus pourquoi mais comment ?**

A l'inverse des premiers penseurs du « Léviathan » (HOBBS, 1651) comme J. LOCKE, HOBBS ou ROUSSEAU, la plupart des ouvrages contemporains, n'abordent plus la question de son existence<sup>20</sup> (MALCHOW, 1992) : « il n'est pas question de savoir si mais plutôt comment », rappelle à juste titre un des spécialistes allemands des finances publiques, N. ANDEL, à propos des politiques de redistribution publique (ANDEL, 1983). Il est établi que, pour survivre, un peuple a besoin d'un Etat, qui se combine quelquefois avec l'idée de Nation. Mais sa place a évolué et il n'est plus question, comme au siècle dernier, de sa finalité – pourquoi ? - car il correspondait autrefois tout à fait à cet objectif d'atteinte et de garantie de l'intérêt général, face à des menaces extérieures en particulier. Or qu'en est-il de l'intérêt général aujourd'hui ? Il est en profonde mutation, voire en crise : la menace extérieure s'est heureusement transformée en partenaire politique et commercial et le bien commun s'élargit alors à un bien commun plus européen ou mondial. Dans un sens opposé, l'ancrage local se retrouve renforcé comme le bien commun local qu'il définit... Enfin, l'explosion des motivations et des logiques individualistes tend encore à faire reculer un peu plus cette révélation de l'intérêt général. Il reste « la violence légitime », dont l'Etat détient le monopole pour reprendre la formule de MAX WEBER (CROZET, 1991). Mais là encore, l'heure est plus à la tolérance – (RAWLS, 1987) - qu'à la contrainte.

Dans ce travail, nous tenterons de nous inscrire dans cette voie –comment l'Etat ?- en nous interrogeant sur la forme moderne de l'action publique et sur la nécessaire et inévitable recherche d'une pertinence et d'une évaluation économique de son action et de ses résultats.

---

<sup>20</sup> Par exemple chez OATES (1972), WUST (1981) et KING (1984)

## 2) COMMENT L'ETAT?

L'histoire des idées nous fournit, une fois de plus, de précieux instruments pour analyser le sens à donner à l'Etat. Nous y trouverons, dans une opposition fondamentale entre l'esprit français, empreint d'une perception politique de l'Etat fondée sur une souveraineté indivisible, et l'esprit allemand, témoignant d'une vision plus économique de l'Etat, dont la souveraineté est partagée, de profondes différences et contradictions dans la conception du rôle de l'Etat.

### **2.1) LEIBNIZ versus BODIN : deux conceptions de l'Etat qui s'affrontent**

La question de la souveraineté a animé les premières réflexions politiques sur le rôle de l'Etat. Soucieux de justifier la place des monarchies en Europe, les écrits de MACHIAVEL en Italie, et plus précisément autour de Florence<sup>21</sup>, de BODIN en France et HOBBS en Angleterre abordent la question des fondements de « la puissance souveraine » (BODIN, 1576). Plus méconnus, les nombreux travaux de LEIBNIZ marquent, en Allemagne, une rupture franche avec la conception très classique d'une souveraineté « perpétuelle et absolue » (CHEVALLIER, 1983) : ils posent les fondements d'une organisation partagée de la puissance publique en insistant sur la répartition des compétences entre les niveaux hiérarchiques de pouvoir. Fort de cette approche pragmatique, LEIBNIZ se pose alors en précurseur éclairé du fédéralisme.

#### **2.1.1) France : la perception politique d'une souveraineté indivisible**

La perception très française de la souveraineté trouve son acte de naissance chez BODIN, en particulier dans *La République* (1576) :

« Tout est ainsi que le navire n'est plus que bois, sans forme de vaisseau, quand la quille qui soutient les côtés, la proue, la poupe, et le tillac sont ôtés : aussi la République sans puissance souveraine, qui unit tous les membres et parties d'icelle et tous les ménages et collègues en un corps, n'est plus République » (BODIN, dans l'édition de 1583, p. 12).

La puissance souveraine, en latin « *majestas* », qui tient le tout ensemble et donne sa forme au vaisseau République ou Etat, qui assure à la fois sa cohésion et son indépendance a deux caractères : elle est « perpétuelle » et « absolue ». Il est alors admis que l'organe souverain doit exister en un organe suprême de l'Etat, « qui ne tient rien d'autrui, qui n'est soumis à autrui par aucun lien de sujétion » (CHEVALLIER, 1983) et que BODIN définit comme « ce grand Roi éternel, unique, pur, indivisible, élevé par dessus le monde élémentaire » (BODIN, Edition de 1583, p. 1060). Cette perception ne se limite pas seulement à une seule

---

<sup>21</sup> Chassé de Florence par le retour des MEDICIS en 1512, MACHIAVEL rédigea « Le Prince »(1531) dans sa maison de campagne à San Casciano.

analyse politique. A ce titre, les contributions de BODIN à l'économie publique et l'analyse des finances publiques en font un économiste à part entière<sup>22</sup>.

Trois quarts de siècle plus tard, HOBBS, dans le « Leviathan »(1651), s'inscrit dans cette logique d'une souveraineté indivisible qui écarte toute formule dite mixte qui « diviserait, partagerait le pouvoir souverain en morceaux, en fractions acharnées à s'entre-détruire<sup>23</sup> ». Il dépasse même la perspective initiée par BODIN en refusant la distinction, proposée par BODIN, entre la forme de l'Etat et la forme du Gouvernement, entre le siège de la souveraineté et le lieu de son exercice. ROUSSEAU achèvera cette œuvre en donnant à la souveraineté, dirigée par la volonté générale un caractère sacré et inviolable, une dimension « infaillible », « absolue », « indivisible » et « inaliénable ». Il n'oubliera alors pas de rendre un vibrant hommage à son inspirateur :

« De tous les auteurs chrétiens, le philosophe HOBBS est le seul qui ait bien vu le mal et le remède, qui ait osé proposer de réunir les deux têtes de l'aigle, et de tout ramener à l'unité politique, sans laquelle jamais ni Etat ni Gouvernement ne sera bien constitué » (ROUSSEAU, Du Contrat Social, 1762, Edition de 1992, p. 463).

Notre Constitution<sup>24</sup> ne manquera pas d'ailleurs de s'inscrire dans cette perspective en indiquant que :

- ✓ Article 2 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »
- ✓ Article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

Elle se fonde ainsi sur le principe d'un Etat unitaire et indivisible qui puise ses racines chez BODIN (1576) et ROUSSEAU (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996).

### 2.1.2) Allemagne : une perception économique d'une souveraineté partagée

A l'inverse, la pensée politique allemande s'inscrit dans une approche bien différente. ALTHUSIUS<sup>25</sup> (1557-1638) aurait pu tenir ce rôle de précurseur, puisque, dans son ouvrage

---

<sup>22</sup> Dans les Six Livres de la République, BODIN n'inventa pas seulement le concept de souveraineté qui fit sa célébrité. Avec une véritable perception économique, il énonça aussi, pour le poste recette du Trésor Public, « sept fondations ». La dernière concerne d'ailleurs l'imposition des sujets du Roi qui devait être utilisée avec prudence, en général après les six autres fondations (revenu du domaine, conquête, dons, pensions des alliés, empire colonial, droits à l'importation et à l'exportation). Concernant la fiscalité, sa contribution se révèle fondatrice lorsqu'il écrit que le droit naturel autorisant les sujets à détenir des propriétés, par la-même, il consacre leur droit à consentir l'impôt. A ce titre, les recommandations qu'il fit au Prince, sont aujourd'hui bien d'actualité, en particulier le principe de minimisation du recours à la taxation, qu'il résume par la maxime suivante : « lorsque cesse la nécessité, ce que la nécessité exige devrait aussi cesser », ou en latin, « *cessante causa, cessat effectus* ».

<sup>23</sup> Il écrit même à ce propos : « J'ai vu une fois un homme sur le côté duquel poussait un autre homme, doté pour sa part d'une tête, de bras, d'un thorax et d'un abdomen ». HOBBS poursuit en précisant que, s'il y avait un troisième homme poussant de l'autre côté, on aurait pu comparer cette anomalie du corps naturel à celle qu'est le mixte dans l'organisation étatique (cité par CHEVALLIER, 1983).

<sup>24</sup> Déjà, la Révolution Française avait pour devise : « Unité, Indivisibilité de la République ». Cette devise fut supprimée par Napoléon le 1<sup>er</sup> janvier 1809.

publié en 1603<sup>26</sup>, il s'attache à construire l'Etat sous une forme socio-politique « qui s'élève d'étage en étage jusqu'à son sommet », en insistant, dans une tradition très calviniste, sur le caractère communautaire de la vie sociale (CHEVALLIER, 1983). Mais il conserve une vision du droit souverain « indivisible, incommunicable, imprescriptible », assez proche de la conception de BODIN. Il donne néanmoins au Peuple, à la Communauté<sup>27</sup>, l'essence de cette souveraineté, à l'inverse de BODIN qui la confiait au monarque.

De manière plus explicite, cette vision partagée de la souveraineté trouve, semble-t-il, chez LEIBNIZ (1646-1716) un bien illustre fondateur (SCHNEIDER, 1996). Plus connu pour ses écrits philosophiques ou mathématiques<sup>28</sup>, son rayonnement dans cette seconde moitié du XVIIème siècle fut impressionnant, tout comme la multitude de voyages qu'il entreprit en Europe<sup>29</sup> (France, Angleterre, Autriche, Italie) et des écrits qu'il nous laissa. Philosophe, mathématicien, chimiste, ingénieur, historien, diplomate, il s'intéressa aussi de près à la vie politique de son siècle. Il prit part aux débats sur l'élection du Roi de Pologne (1669) pour lequel il rédigea, dans l'intérêt de son mécène, une démonstration de la nécessité d'élire un Roi allemand<sup>30</sup>. Il prôna, face aux menaces de LOUIS XIV, un « neutralisme rhénan, ferme garant de la future unité de l'Allemagne » (GUEROULT, p. 84). En 1677, il publie « *Caesarinus Fürstenerius, de jure Suprematus ac Legationis Principum Germaniae* » dans lequel il présente une tentative de synthèse entre les partisans de l'Empire et ceux des Länder allemands. Au crépuscule de sa vie, à partir de 1710, il se passionne, entre autres, pour la Chine dont il chercha à convertir les sujets au christianisme mais son enthousiasme reçut bien peu d'écho auprès des monarchies européennes<sup>31</sup>.

Sa perception de l'Etat tranche avec une tradition très française, bien marquée déjà chez BODIN (1576) ou ROUSSEAU. Il s'attache à penser l'Etat dans une perspective double, comme une organisation qui regroupe centre (« *Haupt* ») et membres (« *Gliedern* »). Sa mission concerne assurément l'action publique en insistant sur la recherche d'une organisation efficace de la Justice, de l'Administration ou des Finances (SCHNEIDER, 1996). Sa perspective s'inscrit donc dans un cadre « fédéral-fonctionnel ». Il écrit, en 1678 qu'une « famille d'Etats » est « un système d'états indépendants confédérés (*Verbündeten*) dont l'objectif essentiel est la garantie de la sécurité intérieure et extérieure ». Ses premiers travaux ouvrent des perspectives constitutionnelles évidentes pour une première forme de « communauté de défense » en Allemagne (« *System gegenseitiger kollektiver Bündnis* »). Cette dernière est en

---

<sup>25</sup> Il fut professeur de Droit à l'Université calviniste de Herborn (comté de Nassau), puis appelé comme « syndic » à Emden, surnommée la « Genève du Nord » en Frise.

<sup>26</sup> ALTHUSIUS, « *Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata* » (1603). Cet ouvrage fut motivé par la volonté de défendre l'indépendance de Emden face à son suzerain (MILLON-DELSOL, 1993). La société d'ALTHUSIUS se construit par des pactes politiques comme garant de son autonomie.

<sup>27</sup> Les spécialistes s'accordent pour parler, dans une tradition très germanique, de démocratie corporative chez ALTHUSIUS.

<sup>28</sup> « *Theoria motus concreti* » (1670) présenté à l'Académie des Sciences de Paris

<sup>29</sup> Martial GUEROULT rappelle que « la coutume allemande prescrivait aux étudiants une vie errante et des maîtres divers » (GUEROULT, p. 81)

<sup>30</sup> La Diète polonaise choisit un prince rival polonais.

<sup>31</sup> Avec la même vision éclairée de l'avenir, LEIBNIZ rédigea, en 1672, un mémoire destiné à Louis XIV, où il insista sur l'importance de l'Egypte « pour une politique française impérialiste » (CERAM, 1952, p. 100), qui fut mis en œuvre, sans grand succès, près d'un siècle plus tard par BONAPARTE.

effet réduite à une multitude d'Etats morcelés en face desquels la menace d'une France unitaire - sous la conduite de LOUIS XIV - reste très présente<sup>32</sup>.

LEIBNIZ se place en analyste éclairé des compétences publiques pour lesquelles il refuse le caractère « absolu, indivisible et universel » comme le souligne BODIN. Il défend beaucoup plus le principe d'une souveraineté partagée, fonctionnant par seuil. Dans une perspective très économique de recherche d'une efficacité de l'action publique, il s'intéresse à la répartition des compétences publiques entre ces différents niveaux de pouvoir qu'il conçoit dans un « *systema civitatum foederatarum* » sous le nom de « *Teutscher Reichsbund* ». Il propose enfin une série de mesures pour une amélioration de l'efficacité publique et administrative qu'il consigne, en 1678, dans un mémorandum.

Cette perspective d'un angle d'attaque pragmatique de l'action publique, en termes de compétences mais aussi en termes d'efficacité, tranche avec l'expérience française, plus politique, philosophique et « immatérielle ». LEIBNIZ se place alors comme un précurseur de l'analyse économique du fédéralisme que nous allons maintenant détailler.

## **2.2) Les fondements d'une analyse économique du fédéralisme**

En écho avec les analyses de BODIN et LEIBNIZ, cette question de la souveraineté a constitué une interrogation fondamentale des premiers penseurs du fédéralisme<sup>33</sup>, comme TOCQUEVILLE<sup>34</sup> (1805-1859) ou FRANTZ (1817-1891). Ces penseurs, empruntés certes aux sciences politiques, se présentent cependant comme deux fondateurs de l'analyse économique du fédéralisme. Ils vont en effet approfondir les intuitions de LEIBNIZ en poursuivant sur la voie d'une analyse plus pragmatique en termes d'efficacité de l'action publique et de répartition optimales des compétences publiques entre différents niveaux de pouvoir.

### **2.2.1) TOCQUEVILLE et FRANTZ : le choix d'une analyse pragmatique en termes de compétences**

Nos auteurs poussent tout d'abord l'analyse dans le détail, n'hésitant pas, comme chez TOCQUEVILLE, à entrer dans la pratique fédérale. Ils s'intéressent de près à la question de cette « souveraineté partagée », qu'ils analysent de manière très pragmatique sous l'angle de la répartition des compétences entre différents niveaux de pouvoir plus ou moins indépendants :

---

<sup>32</sup> LEIBNIZ rentre même dans les détails puisqu'il propose la création d'un organe commun de décision et une force armée de 20 000 soldats stationnés aux frontières du Rhin (SCHNEIDER, 1996).

<sup>33</sup> Privilégiant une inscription économique de notre travail, notre thèse ne retiendra pas les apports des fédéralistes américains, comme FRANKLIN, MADISON ou WASHINGTON.

<sup>34</sup> Un hommage doit être rendu ici à François FURET, récemment disparu, dont certains des travaux ont souligné l'apport fondamental de la pensée de TOCQUEVILLE à la perception de la Révolution et plus largement de la société française. (Voir « penser la Révolution Française », 1978). A ce titre, il est l'auteur de la préface de l'Édition Garnier-Flammarion de 1981. Le 6 décembre 1996, il reçut d'ailleurs le Prix Hannah ARENDT pour la Pensée Politique à Brême (R.F.A.).

« Une première difficulté dut se présenter au yeux des Américains. Il s'agissait de partager la souveraineté de telle sorte que les différents Etats qui formaient l'Union continuassent à se gouverner eux-mêmes dans tout ce qui ne regardait que leur prospérité intérieure, sans que la nation entière, représentée par l'Union, cessât de faire corps et de pourvoir à tous ses besoins généraux... Question complexe et difficile à résoudre » (TOCQUEVILLE, 1835, Ed. de 1981, p.184-185).

En Allemagne, initiée par ALTHUSIUS<sup>35</sup> et LEIBNIZ, cette question trouve un écho particulièrement fort chez Constantin FRANTZ<sup>36</sup>. En réaction avec la progression des idées socialistes qu'il refuse catégoriquement<sup>37</sup>, il publia, en 1879 à Mayence, un ouvrage méconnu : « Le Fédéralisme comme principe de pouvoir pour une organisation sociale, publique et internationale, avec une analyse particulière sur l'Allemagne »<sup>38</sup>. Il centre son analyse avant tout sur l'Etat, pris sous une double dimension : une dimension « organique, architectonique, fonctionnant comme une mécanique » et une dimension plus spirituelle » (GÖRNER, 1996, p. 50). Le fédéralisme de FRANTZ<sup>39</sup> est une quête d'équilibre politique et de progrès dans un Etat prussien hégémonique et conservateur. Il reprend à son compte la perspective avancée en 1820 par LIST (1789-1846) selon laquelle une fédération d'Etats ne pouvait exister sans de réels intérêts en communs, en particulier économique. L'union douanière constitue donc une première forme d'accord fédéral. Dans ce sens, FRANTZ défend un développement du « *Zollverein* »<sup>40</sup>, mais sans une ouverture au commerce mondial, car

---

<sup>35</sup> La souveraineté d'ALTHUSIUS s'inscrit, nous l'avons vu, dans une vivacité de la vie locale et régionale allemande au Moyen Age. J.J. CHEVALLIER rappelle d'ailleurs que le terme de souveraineté, employée très souvent dans la *Politica*, renvoie beaucoup plus à une « copropriété par les membres des biens et des droits », c'est-à-dire à un Etat corporatif « qui fonde la démocratie véritable sur la souveraineté du peuple, l'autonomie des communautés naturelles, la liberté inexpugnable et la discipline sociale des compagnons-citoyens », (CHEVALLIER, 1983, note 25, p.. 360).

<sup>36</sup> Surnommé par ses partisans « *Lehrer des Föderalismus* » - ou « précepteur du fédéralisme » - C. FRANTZ, né en 1817, fut une forte personnalité de la seconde moitié du XIXème siècle (GÖRNER, 1996). Il passa quelques années dans le corps de la diplomatie prussienne, mais il exprima toujours une réelle indépendance –GÖRNER le qualifie de « Don Quichotte de la politique » - face au pouvoir politique de BISMARCK, qui devint soupçonneux à son égard. Il témoigna en effet de la sympathie pour la politique de Louis Napoléon Bonaparte (GÖRNER, 1996, p. 50). Il fut relevé de ses mandats politiques en 1862 et se consacra dès lors à ses travaux.

<sup>37</sup> Son premier chapitre s'intitule « *Kritik des Socialismus* ». Il milita cependant pour la mise en œuvre d'une véritable politique sociale et familiale en Prusse. Il publia en 1844 une étude dans ce sens sur la nécessité d'une mission sociale de l'Etat (GÖRNER, 1996).

<sup>38</sup> en allemand : « *der Föderalismus als das leitende Prinzip für die sociale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland* », Verlag von Franz Kirchheim, Mainz, 1879.

<sup>39</sup> Il considère qu'une communauté souhaitant se doter d'institutions fédérales doit avoir un minimum de valeurs en commun, en particulier religieuses. Aussi, et cela est bien regrettable et doit être mentionné, FRANTZ, fils d'un Pasteur protestant, ne voit pas de place, écrit-il, pour la communauté juive dans une Allemagne fédérale (GÖRNER, 1996, p. 50-51).

<sup>40</sup> Instaurée en 1834, l'entrée en vigueur du « *Zollverein* » – Union douanière et commerciale – entame le processus d'intégration économique de la mosaïque allemande sous la domination prussienne. L'Autriche en est exclue, comme les villes libres de Hambourg et Brême. Les négociations autour de cette union révélèrent une rupture entre les Etats du Nord de l'Allemagne – Hanovre, les villes de la Hanse, le Mecklembourg – favorables au libre échange avec l'Angleterre et les Etats du Sud de l'Allemagne –Bavière, Wurtemberg, Saxe – plus inspirés par les idées de LIST. Les dispositions de cette Union intègrent une redistribution interrégionale des recettes tarifaires au profit de la Bavière principalement, en raison de frontières exsangues avec ses partenaires extérieurs.

précise-t-il, il manque une institution politique de régulation au niveau central. Il se place ainsi dans le sens des idées de LIST d'un « protectionnisme éducateur » (GÖRNER, 1996). Il se distingue aussi de TOCQUEVILLE dans la mesure où, d'une part, il ne témoigne un intérêt que pour l'Allemagne et l'Europe et, d'autre part, dans la mesure où il considère que la structure fédérale de l'Allemagne est le fruit d'une lente « évolution organique » et non pas construite comme aux Etats-Unis (GÖRNER, 1996). Chez FRANTZ, le fédéralisme se veut pragmatique, évolutif, et neutre d'un point de vue des valeurs. Il évoque peu la référence aux droits fondamentaux des individus pour s'intéresser à l'organisation fédérale, à ses compétences et à leur organisation. « Le principe fédéral » écrit-il en préface, « suffit à une séparation des comportements réels, comme les théories scientifiques et la pensée générale le montrent »<sup>41</sup>. Il ne manque d'ailleurs pas de faire référence à LEIBNIZ qui, précise-t-il dans la conclusion, devrait être « un modèle lumineux pour tous les Allemands d'esprit »<sup>42</sup>. Sa modernité réside enfin dans le fait qu'il intègre les perspectives et les implications pratiques du fédéralisme dans un cadre européen<sup>43</sup> et non pas seulement allemand.

### **Le choix de la sphère individuelle**

Chez TOCQUEVILLE, le fédéralisme se fonde sur un équilibre entre les juridictions régionales chargées des affaires courantes et l'Etat central en charge de la représentation de la nation vers l'extérieur. Cet équilibre joue alors le rôle de condition pour un développement démocratique et un épanouissement individuel. La garantie des droits individuels et leur protection constituent le principal apport du fédéralisme chez TOCQUEVILLE, qui se place donc largement sur une sphère individuelle.

FRANTZ se fait l'écho de cette analyse, en insistant sur le rôle des communes et la mise en place d'une subsidiarité dans l'action publique pour protéger de petites structures de l'influence de plus grosses. Un ancrage constitutionnel s'avère alors indispensable, comme le rappelle nettement TOCQUEVILLE.

### **Un principe pour la garantie des libertés individuelles et locales : la subsidiarité**

Le principe de subsidiarité trouve dans une organisation fédérale sa plus nette expression. Il apparaît déjà dans la pensée d'ARISTOTE, mais aussi chez SAINT THOMAS D'AQUIN avec cette vision d'une société organisée en groupes actifs, détenteurs d'autonomie

---

A propos du *Zollverein*, FRANTZ écrit encore qu'il deviendra le « cœur d'un large corps fédéral en Europe Centrale » (GÖRNER, 1996, p. 54).

<sup>41</sup> Ecrit en gothique dans l'édition originale : « *So weit also reicht das Föderative Prinzip, das es zugleich eine Umgestaltung der realen Verhältnisse, wie der wissenschaftlichen Theorien und der allgemeinen Denkweise involviert* », p. VIII).

<sup>42</sup> ou, en allemand, « *das leuchtende Vorbild für alle deutschen Gelehrten* ».

<sup>43</sup> Son ouvrage est empreint d'une profonde sensibilité « allemande », en donnant à l'Allemagne une place importante, voire « hégémonique », sur l'Europe. Son ouvrage s'achève d'ailleurs sur l'Europe, en écrivant, quelques années après la victoire prussienne de Sedan contre la France (1870) et la victoire sur l'Autriche (1866) : « L'Europe est tombée à cause de l'Allemagne, par l'Allemagne elle doit se relever », p.443 de l'édition de 1879.

possédant des « compétences concurrentes<sup>44</sup> » (MILLON-DELSOL, 1993, p. 13). Partant du respect des libertés individuelles, les premiers penseurs du fédéralisme en viennent à inscrire la logique fédérale dans le cadre du principe de subsidiarité. Une définition très classique peut être trouvée dans l'Encyclique de PIE XI<sup>45</sup>, « *Quadragesimo anno* » (1931) qui indique :

« On ne saurait ni changer ni ébranler ce principe si grave de philosophie sociale ; de même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice, en même temps que troubler d'une manière très dommageable l'ordre social, que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social, et non pas de les détruire ni de les absorber » (cité par MILLON-DELSOL, 1993, p. 28).

Les fondements de la réflexion sur le fédéralisme ont, à l'image de l'encyclique papale, très rapidement étendu les principes de respect de l'action individuelle à la sauvegarde de l'échelon local de pouvoir face aux niveaux supérieurs. Même si le principe de subsidiarité place la confiance et la loyauté<sup>46</sup> au centre de ses préoccupations, il fait une place importante aux mécanismes de soutien et de contrôle de l'échelon local par le centre. Ainsi G. de KETTELER (1811-1877), évêque et député à la Diète Nationale de Francfort, prône-t-il dans une lettre ouverte à ses électeurs le 17 septembre 1848, à la fois l'autonomie communale pour les questions sociales mais aussi l'intervention financière de l'Etat au nom de la reconnaissance du « droit subsidiaire », qui représente à la fois un droit et un devoir, dans la mesure où « il respecte les limites posées par l'adjectif lui-même » (MILLON-DELSOL, 1993, p. 26). C'est donc à deux lectures du principe de subsidiarité que nous avons affaire : d'une part une lecture individuelle qui renvoie aux auteurs fondateurs et à la philosophie de l'homme (tradition kantienne de liberté humaine, confiance dans l'homme, juste raison,...). Elle insiste sur la rencontre apparemment contradictoire entre la philosophie de l'action individuelle et la représentation de l'intérêt général (MILLON-DELSOL, 1993). D'autre part, une lecture plus institutionnelle ou territoriale avec, d'un côté, une forme de subsidiarité verticale qui correspond à la décentralisation, qui est à la fois présente dans le fédéralisme allemand et le discours européen et, de l'autre, une forme de subsidiarité horizontale qui renvoie aux principes du christianisme social : l'acteur public doit intervenir si le marché, par des actions individuelles ou de groupes, présente des défaillances (GREFFE, 1994). Cette grille de lecture place l'action subsidiaire comme un « pivot de la pensée anti-systémique » face aux « -ismes », comme le capitalisme, le libéralisme ou le socialisme, en repoussant l'idée d'égalité (MILLON-DELSOL, 1993). En ce sens, la pensée subsidiaire est au centre de l'analyse économique menée par l'Ecole de Fribourg et les ordo-libéraux, dépositaires de la doctrine de l'Economie Sociale de Marché en Allemagne, en prônant, avec RÖPKE en particulier, une

---

<sup>44</sup> Ce terme de « compétence concurrence » constitue, nous le verrons, une des clés de voûte de l'édifice fédéral allemand.

<sup>45</sup> Le « *Rerum Novarum* » de Léon XIII avait déjà, en 1891 et face à la misère due aux excès du libéralisme, mis en avant le principe de subsidiarité, véritable pilier de la « Doctrine Sociale de l'Eglise ».

<sup>46</sup> La Loi Fondamentale de la R.F.A. fait d'ailleurs référence, à plusieurs reprises, à ce concept de « loyauté fédérale », ou « *Bundestreue* », en particulier les articles GG 3 § 4, GG 42 § 3.

lutte contre la massification et la constitution d'une société vivante fondée sur des groupes qui peuvent se constituer librement, détenteurs d'initiatives. Nous reviendrons sur les apports de cette Ecole par la suite.

### Intégration européenne et principe de subsidiarité

La poursuite de l'intégration européenne constitue un champ d'application contemporain du principe de subsidiarité dans la mesure où l'on assiste à un passage d'un bien commun national à un bien commun européen. Face à cette perspective fédérale, le principe de subsidiarité est invoqué de multiples façons, qui se révèlent bien différentes, voire radicalement opposées, d'un pays à l'autre. Il est ainsi invoqué, du côté français, contre l'ingérence de l'échelon central : la Commission est ainsi accusée de pratiques centralisatrices, auquel, et cela est paradoxal, les français sont très attachés ! Du côté allemand, le gouvernement insiste sur la logique de contrôle et le caractère dynamique du processus de transfert de compétences tout en accusant la Commission de pratiques trop centralistes. Peu d'analystes reconnaissent qu'en fin de compte, la subsidiarité se place donc contre « la paresse » des Etats-Nations et s'inscrit dans une remise en cause des modèles de « technocratie ». Ce principe réfute donc, face à la « faillite de l'Etat-Providence » (MILLON-DELSOL, 1993), l'abandon de compétences, mais plutôt un transfert et une redéfinition de ces tâches. En ce sens, la subsidiarité apparaît comme une redéfinition et une reconquête du rapport entre le citoyen et l'Etat : ce principe appelle de ses vœux un nouveau type de démocratie fondée sur la responsabilité des citoyens. Le « fédéralisme fiscal », lorsqu'il enseigne, nous le verrons, une meilleure prise en compte des préférences régionales des agents, s'inscrit dans cet effort.

Nous reviendrons donc sur cette analyse, en particulier à la lecture des fondements et de la pratique du fédéralisme allemand qui s'inspire grandement des principes subsidiaires (ordolibéralisme, compétences concurrentes, politique sociale – la « *Sozialhilfe* » -,...).

### *Une analyse dynamique du fédéralisme*

Au-delà de la confiance qui vient renforcer et sous-tendre une action publique subsidiaire, le fédéralisme fait une place importante à « la prise en compte du facteur temps » (MILLON-DELSOL, 1993). Il se place alors résolument dans une logique dynamique : la pratique fédérale avance par tâtonnements. Une application du principe de subsidiarité implique donc un fonctionnement dynamique, une remise en cause constante des attributions des compétences à tel ou tel niveau de pouvoir. Une pratique subsidiaire réfute donc l'immobilisme et traduit une recherche d'équilibre.

Volontairement flexible, le fédéralisme ouvre la voie à l'essai et à l'expérimentation. En ce sens, il peut se tromper, ou du moins commettre de petites erreurs, mais il développe la concurrence et l'incitation car, en fin de compte, le modèle le plus efficace pourra servir d'exemple pour les autres. Le pragmatisme accompagne l'action publique fédérale, face à l'incertitude de l'évolution du rapport de forces entre les différents niveaux de pouvoir. TOCQUEVILLE, lui-même, insiste sur l'importance de cette perception dynamique et flexible du fédéralisme :

« Il était impossible de fixer d'avance d'une manière exacte et complète la part de puissance qui devait revenir à chacun des deux gouvernements entre lesquels la souveraineté allait se partager.

Qui pourrait prévoir à l'avance tous les détails de la vie d'un peuple ?»  
(TOCQUEVILLE, 1835, p.185)

Il convient néanmoins de récuser les analyses qui, s'appuyant sur cette dynamique d'adaptation du fédéralisme, donnent aux structures fédérales un caractère temporaire, passager. Il n'en est évidemment rien comme le précise ELAZAR :

*« while many attempts to establish federal systems have ended in failure, such systems, once established, have proved to be most durable », (ELAZAR, 1986, p. 364)*

L'analyse économique du fédéralisme trouve ses principaux fondements dans son inscription dans la sphère individuelle, dans le principe de subsidiarité et dans la répartition dynamique des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoir. En ce sens elle se place comme un angle d'analyse pertinent de l'action publique car elle laisse une place considérable à l'évaluation économique positive des systèmes politiques et de l'action publique. Elle ouvre aussi la voie à une analyse plus normative du fédéralisme que nous retrouverons au cœur des théories économiques du fédéralisme.

### 2.2.2) En quête d'un optimum de l'action publique : HEGEL à la rencontre de TOCQUEVILLE

L'analyse fédérale a mis au centre de ses préoccupations l'analyse des compétences, en s'attachant à mettre en valeur l'indispensable équilibre qui doit animer l'action publique, équilibre que nous retrouvons à la fois au niveau des individus - c'est la première définition de la subsidiarité - mais aussi entre les différents niveaux de pouvoir. Aussi, très tôt, comme chez GREGOIRE DE TOULOUSE, ALTHUSIUS et plus tard chez WALRAS, la société était « en bonne harmonie » lorsqu'elle ressemblait « à un chef d'orchestre » (MILLON-DELSOL, 1993, p. 16). La question de la place et du rôle de l'Etat subsiste néanmoins.

TOCQUEVILLE, nous l'avons vu, défend un effacement de l'Etat pour « conserver à l'individu le peu d'indépendance, de force, d'originalité qui lui reste ; le relever à côté de la société et le soutenir en face d'elle » (TOCQUEVILLE, 1935, III, p. 30). Il ne peut admettre la réalité d'un Etat omniprésent et unique, qui gère, avec un éloignement incroyable, les affaires courantes de telle ou telle région : là précise-t-il, se trouve des sources d'inefficience dans l'action publique et de dérives totalitaires. La pensée tocquevillienne s'inscrit, en France, dans une réaction à deux siècles de forte centralisation. Son appel vise - on le classera certes trop rapidement chez les libéraux - à réduire le rôle de l'Etat en prônant son éclatement sur le territoire.

A l'inverse, la pensée politique et économique de HEGEL, en s'inscrivant dans un courant largement représenté en Allemagne à cette époque<sup>47</sup>, tranche tout d'abord avec la

---

<sup>47</sup> Un acte de naissance du nationalisme allemand pourrait être trouvé, après la menace d'une avancée toujours plus profondes des armées révolutionnaires en Rhénanie au tournant du siècle, dans la victoire napoléonienne de Iéna qui constitua un choc pour la société allemande (1806). L'occupation d'une grande partie de l'Allemagne constitua alors le point de départ et le déclencheur d'une vaste réflexion et d'une prise de conscience collective sur l'importance de l'Etat-Nation comme élément indispensable à la sécurité de l'Allemagne. GOETHE, qui reçut Napoléon à Weimar, mais surtout FICHTE, avec son « Discours à la Nation allemande », se présentèrent comme une figure forte d'un nationalisme allemand naissant. Faut-il y ajouter HEGEL qui assista, en personne, à l'entrée de NAPOLEON dans Berlin après Iéna. Il n'hésita pas à y voir une manifestation de « la Raison dans l'Histoire » (HEGEL, Ed. de 1965).

position tocquevillienne. HEGEL a mené une vaste réflexion sur la politique économique de l'Etat<sup>48</sup>, assez méconnue en France. Dans « la Constitution de l'Allemagne », il appelle de ses vœux l'édification d'un Etat en Allemagne, car cette dernière, précise-t-il, est affaiblie par une multitude de particularismes régionaux et locaux. Aussi prône-t-il la constitution d'un Etat central, capable, à la fois, de faire face aux menaces extérieures que constituent les grandes nations européennes mais aussi d'aplanir les diversités et les libertés anarchiques qui rendent impossible l'existence d'un éventuel bien-être collectif. L'Allemagne de HEGEL n'a en effet pas les caractéristiques de l'Etat-Nation que la France, au tournant du siècle, tente d'exporter en Europe. Profondément morcelée – en 1806, 16 puis 36 principautés allemandes choisissent de se regrouper, sous le protectorat de Napoléon, au sein d'une Confédération, le Rheinbund -, enclins au régionalisme, les principautés allemandes sont jalouses de leurs prérogatives. La perspective hégélienne trahit alors un réel scepticisme face aux initiatives des régions qui doivent être coordonnées, principalement en raison de menaces d'ingérence extérieure ou pour favoriser des économies d'échelle. Sans le préciser explicitement, HEGEL pointe aussi le doigt sur le problème, classique dans l'analyse fédérale, des externalités<sup>49</sup> et des effets de débordement (« *spillover-effect* »), dont une forme d'internalisation peut être justifiée par l'intervention du gouvernement central (PIGOU, 1932). Il s'éloigne cependant nettement des tenants du « libéralisme abstentionniste » comme du « collectivisme » pour prôner une solution médiane (CHAMLEY, 1963). Il faut en effet, chez HEGEL, concilier deux extrêmes, d'une part ramener les particuliers à l'intérêt général mais aussi, d'autre part, garantir la diversité des « formes de la société civile »(CHAMLEY, 1963).

Sensible à la culture allemande, il reconnaît donc l'importance de cette diversité régionale qu'il souhaite seulement concilier avec un dessein national. Il ne peut en effet faire abstraction à cette tradition d'auto-organisation allemande, dont une des origines peut être trouvée dans le Traité de Westphalie (1648)<sup>50</sup>. Aussi prône-t-il, entre l'individu et l'Etat, la mise en place d'un relais, la corporation<sup>51</sup>, en complément de celui que représente déjà la famille. La corporation tient une place primordiale chez HEGEL, en écho avec une tradition très allemande déjà bien perceptible chez ALTHUSIUS.

---

<sup>48</sup> Une synthèse précise est proposée par P. CHAMLEY (1963). De nombreuses citations originales en allemand, extraites de « *über die wissenschaftliche Behandlungen des Naturrechtes*, 1802 » ou « *Grundlinien der Philosophie des Rechtes* », 1821, rendent cette analyse particulièrement pertinente. Selon CHAMLEY, HEGEL se place en père fondateur de l'analyse économique des externalités, puisqu'il insiste sur les dommages indirects causés par les initiatives économiques individuelles : il annonce en cela les travaux de MARSHALL sur les « économies externes ».

<sup>49</sup> voir note précédente

<sup>50</sup> La paix de Westphalie (1648) met fin à la guerre de trente ans et consacre le morcellement de l'espace allemand en une multitude de duchés et villes plus ou moins indépendants les uns des autres. L'éclatement de la nation se réalise sur des bases religieuses, en vertu du principe du statu quo : la religion du souverain - protestantisme ou catholicisme - devient la religion de son royaume et de ses sujets (« *cujus regio, cujus religio* ») : Nous reviendrons sur son importance dans l'histoire du fédéralisme allemand.

<sup>51</sup> « *Zur Familie macht dir Korporation die zweite, die in der bürgerlichen Gesellschaft gegründete sittliche Wurzel des Staats aus* », HEGEL, *Grundlinie der Philosophie des Rechtes*, 1921, § 255

### *Entre centralisation et décentralisation : quel optimum de l'action publique ?*

La place de l'Etat se précise : nous avons, chez HEGEL et TOCQUEVILLE, deux approches qui se croisent et se rencontrent, celle de HEGEL à la recherche d'un Etat central capable de limiter, sans les détruire, les particularismes régionaux et éviter, dans le sens de l'intérêt général, la multiplication des petites décisions qui se recourent (économie d'échelle et effet de débordement) et celle de TOCQUEVILLE qui vise à légitimer le rôle des autorités locales ou régionales face à un Etat central qui pourrait abuser de ses prérogatives mais dont l'existence est loin d'être mise en doute (MILLON-DELSOL, 1993, p.16). Dans les deux approches précédentes, cette recherche d'un optimum de l'action publique constitue un jalon strictement économique dans l'analyse du fédéralisme. Motivés par une recherche d'efficacité dans l'action publique, nos auteurs annoncent déjà les réflexions modernes sur les fondements de l'Etat et son engagement dans la sphère économique autour de l'interrogation très contemporaine : quelles missions et quelles sources de financement pour quels niveaux de pouvoir ?

#### *2.2.3) Une réflexion sur le fédéralisme particulièrement délaissée en France*

Les pistes ouvertes par LEIBNIZ posent la question d'une souveraineté partagée<sup>52</sup> et, dans une optique plus pragmatique, du partage des compétences entre plusieurs niveaux de pouvoir. Très longtemps délaissée en France, malgré les apports de TOCQUEVILLE, cette question n'a pas manqué de resurgir dans l'analyse politique du fédéralisme. Ainsi RAYMOND CARRE DE MALBERG, « un des représentants les plus brillants de la doctrine constitutionnelle française » n'a pas manqué d'insister sur la nécessité de penser le fédéralisme en France (O. BEAUD, 1995). Il écrit :

« La théorie de l'Etat souverain a été dégagée au XVIème siècle en vue de l'Etat unitaire (...) Toutes les traditions d'histoire et d'esprit du peuple français le portent à voir dans l'Etat unitaire et souverain le type idéal de l'Etat. Mais à l'époque actuelle, cette théorie est devenue insuffisante : elle est trop étroite en ce sens qu'elle laisse de côté un second type étatique, devenu fort important, celui de l'Etat fédéral. » (R. CARRE DE MALBERG, « Contribution à la théorie générale de l'Etat », (1920).

O. BEAUD (1995) rappelle d'ailleurs « le déficit de la pensée politique » traditionnelle française qui se révèle mal armée pour mener à bien une réflexion sur le fédéralisme, par exemple dans le cadre d'une perspective européenne. A ce titre, de nombreuses contributions rappellent le recul de la « théorie dogmatique de l'Etat-Nation », présentée comme une « tradition vénérable désormais largement épuisée ou pour le moins en net recul » (THERET, 1996, WINCKLER, 1995). Ainsi il a fallu attendre l'adoption du Traité sur l'Union Economique et Monétaire pour qu'un intérêt soit porté à la problématique du fédéralisme économique. Ainsi l'intégration européenne et l'internationalisation des échanges appellent une nouvelle définition de la solidarité qui se présente alors comme une remise en cause

---

<sup>52</sup> Dans sa Constitution du 20 mars 1977, il est stipulé que la République du Jura « forme un canton souverain de la Confédération suisse » (Titre I, article 1)

fondamentale du concept central de souveraineté. E. COHEN propose à ce titre une relecture de la souveraineté qui tranche avec la perception traditionnelle française :

« La souveraineté n'est donc pas la toute puissance, notamment dans l'ordre économique ; ce n'est pas davantage la capacité de se préserver des influences extérieures et encore moins l'autosuffisance car, à ce compte là, seule l'Albanie autarcique d'Enver Hodja aurait été souveraine. La souveraineté se définit par la non-sujétion à un gouvernement tiers, par la capacité à contracter avec d'autres Etats et par l'acceptation de ce pouvoir par le peuple. » (COHEN, 1996, p. 338).

De surcroît, le passage à la monnaie unique risque de transformer, par les transferts de souveraineté qu'il implique, l'Union Européenne en une Fédération et pose la question du positionnement et de l'expérience française face à ces nouvelles logiques politiques et économiques. La prédiction de PROUDHON, avec un siècle de retard, serait-elle en passe de se réaliser lorsqu'il écrit :

« Le XXème siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de Mille ans » (PROUDHON, 1863, édition de 1951, p. 355-356).

#### 2.2.4) Une grille de lecture économique de l'Etat fédéral qui hérite de nombreuses influences

Une réflexion sur le fédéralisme ouvre de vastes champs d'investigation. Il est donc indispensable de délimiter notre champ de recherches à une analyse économique du fédéralisme, même si cette grille de lecture bénéficie de nombreuses influences. L'influence des approches politiques, philosophiques et juridiques est en effet inséparable de l'émergence d'une théorie économique du fédéralisme (MALCHOW, 1992). La perspective philosophique du fédéralisme, chez PROUDHON<sup>53</sup> par exemple, affirme d'abord une volonté de définir un Etat idéal. Elle renvoie alors au principe de subsidiarité, qui trouve d'ailleurs un de ses prolongements dans la doctrine sociale de l'Eglise<sup>54</sup>. Ensuite, le fédéralisme peut être appréhendé par une analyse plus positive qui renvoie au Droit, en particulier le Droit Constitutionnel et une réflexion sur le droit des peuples et des minorités. Il est avant tout question des propriétés structurelles d'un Etat fédéral. Enfin, le fédéralisme est une forme d'organisation politique de l'Etat, où il implique une perspective « procédurale » des structures de l'Etat.

Chacune des disciplines suivantes a influencé la perception économique du fédéralisme :

- la Philosophie et la Théologie autour d'une sensibilité « idéale » du fédéralisme.
- le Droit en inscrivant l'analyse fédérale dans une sensibilité plus « structurelle ».
- Les Sciences Politiques en inscrivant leurs démarches autour d'une sensibilité plus « procédurale ».

---

<sup>53</sup> Une analyse de la perception du fédéralisme chez PROUDHON est présentée en annexe.

<sup>54</sup> En particulier dans l'Encyclique « *Quadragesimo anno* » de 1931

L'influence exercée par les sciences politiques sur une lecture économique du fédéralisme est loin d'être négligeable. Il est donc indispensable de présenter brièvement ses principaux résultats.

### **Une influence indéniable des sciences politiques**

La pensée politique contemporaine offre une vaste place à l'analyse du fédéralisme. Un de ses principaux représentants, D. ELAZAR, revient aux racines du terme « fédéral », pour nous proposer une première définition<sup>55</sup> plutôt large. Il précise que :

(le fédéralisme) « est dérivé du latin foedus qui (...) signifie convention, engagement contractuel, pacte. Au fond, un arrangement fédéral est une sorte de partenariat, établi et réglé par un pacte et dont les relations internes reflètent le type spécifique de partage qui doit prévaloir parmi les partenaires, soit un pacte qui à la fois reconnaît l'intégrité de chacun et cherche à favoriser un certain degré d'unité entre eux » (ELAZAR, 1991, p. XV).

Un système fédéral revient donc à combiner autonomie<sup>56</sup> et indépendance<sup>57</sup>, en s'intéressant non seulement à l'organisation politique d'un Etat mais aussi et surtout à des liens entre individus, entre des groupes. Cette première définition s'inscrit dans une logique très large, en l'étendant, comme chez ELAZAR, à une variété de structures sociales. La dimension spatiale du fédéralisme est délaissée au profit d'une perspective plus individuelle. Certaines contributions, chez TULLOCK par exemple, vont plus loin et s'interrogent même sur la dimension spatiale de l'Etat Fédéral, qu'il récuse, en privilégiant, dans une perspective très américaine, une vision individuelle plus horizontale du fédéralisme. Chaque individu serait amené à choisir sa communauté d'appartenance, ce qui rendrait caduque l'inscription spatiale du fédéralisme (TULLOCK, 1991). Nous reviendrons sur cette perspective particulièrement déroutante.

Une définition plus stricte du terme fédéral trouve un écho en Europe et fait une place plus importante au référentiel territorial. Du côté anglais, K.C. WHEARE définit « le fédéralisme comme un système composé d'un gouvernement central et de gouvernements régionaux, système incorporant le principe fédéral, c'est-à-dire une division des pouvoirs telle que les deux types de gouvernement sont, dans chaque sphère, coordonnés et indépendants ». (STRAIN et HUM, 1987, p. 352). En France, O. BEAUD (1995) considère qu'une fédération se définit par des pouvoirs partagés sur un même territoire. Ces approches poussent à considérer un Etat central « général » lié par le pacte fédéral à la société des individus la constituant alors que les gouvernements régionaux ont une inscription territoriale beaucoup plus forte.

La combinaison de facteurs fonctionnels d'ordre général - les différents niveaux de pouvoir - avec une inscription territoriale forte - les gouvernements régionaux - contraste donc avec l'approche plus large, voire philosophique - comme chez TULLOCK et ELAZAR - du

---

<sup>55</sup> En fait, cette définition a été quasiment empruntée à PROUDHON (cf. *Du principe fédératif*, chap. VII, VIII et IX, cité par A. CUVILLIER, 1937, p. 232)

<sup>56</sup> La littérature anglo-saxonne fait référence aux « *self-rule* » ou « compétence exclusive » (COURCHENE, 1986, p. 2)

<sup>57</sup> ou « *shared rule* ». COURCHENE parle de « compétence partagée » (COURCHENE, 1986, p. 2)

fédéralisme. La définition que les économistes donneront au fédéralisme ne manquera pas alors de s'inspirer de ces deux perspectives.

### **Les caractéristiques d'une organisation politique de type fédéral ?**

L'existence de nombreux systèmes politiques de type fédéral nous pousse à nous interroger sur la pertinence d'une ébauche de typologie les caractérisant. Cette tâche pourrait s'avérer particulièrement périlleuse du point de vue des sciences politiques tant la multitude des contributions et des cas pratiques, passés ou présents, est grande. Néanmoins, cette question s'avère importante puisque notre travail s'efforce de présenter une analyse économique du fédéralisme. Ainsi, dans un sens économique, il faut entendre par « fédération », « a political system in which the responsibility for providing public policies to citizens is distributed – by a constitution – over different levels of elected governments » (BRETON, 1974, p. 114).

### Une Constitution de l'Etat

La définition d'une Constitution de l'Etat semble le référentiel commun de la plupart des pays fédéraux. Elle définit un ensemble de principes généraux pour l'organisation publique et politique de l'Etat en insistant sur une répartition des compétences, souvent flexible, entre les différents niveaux de pouvoirs. Ces derniers sont reconnus indépendants les uns des autres. Ils n'y a donc pas obligatoirement *une* constitution pour *un* Etat fédéral mais, quelquefois, autant que d'organes indépendants<sup>58</sup>. C'est donc bien à une souveraineté partagée que nous avons à faire. Les choix constitutionnels d'un ancrage dans la sphère individuelle, en garantissant des droits inaliénables pour les individus, se remarquent très souvent mais ils peuvent aussi garantir un ensemble de droits collectifs, comme le droit au logement, à une protection sociale de la famille ou à une protection contre le chômage<sup>59</sup>...

L'organisation institutionnelle de l'Etat, les mécanismes de règlements des conflits, au niveau de la Justice mais aussi entre les juridictions, sont très souvent explicités. L'objectif de cette constitution de l'Etat est d'assurer la continuité de l'Etat au-delà des individus et des générations.

Un problème se pose néanmoins sur l'opportunité d'intégrer, dans le temps, l'évolution du Droit dans la Constitution. En effet, certaines formes de droit, comme le droit social par exemple, peuvent être perçues comme une forme très dynamique du droit, qui peut évoluer très rapidement dans le temps. Cette dynamique peut alors se révéler en contradiction avec le droit constitutionnel qui est moins sensible aux changements dans le temps. La Constitution fédérale doit ainsi réaliser un équilibre entre les fondements inaliénables et les prescriptions plus dynamiques de la vie sociale. Cette confrontation de deux formes de droit peut s'illustrer, en Allemagne, avec le débat, déjà ancien, entre les tenants de l'Etat de Droit (ou « *Rechtsstaat* ») et ceux de l'Etat social (ou « *Sozialstaat* »), débat sur l'opportunité d'intégrer les droits sociaux, plus dynamiques, dans la Constitution. Nous y reviendrons dans l'analyse de la politique sociale.

---

<sup>58</sup> C'est le cas en Allemagne où chaque Land a sa propre Constitution ou aux Etats-Unis.

<sup>59</sup> Par exemple, ce fut le cas pour la Constitution de la République de Weimar (1919). Nous y reviendrons.

### Une Constitution financière

L'influence allemande sur la perception du fédéralisme trouve ici sa plus nette expression. Outre-Rhin, l'analyse économique du fédéralisme est trop souvent définie comme une contribution à la « théorie de la péréquation financière<sup>60</sup> » (*Finanzausgleichstheorie*, SCHREYER, 1983 ; ANDEL, 1983). Ce cadrage s'explique, semble-t-il, par la place importante qui est réservée dans la Loi Fondamentale de la R.F.A. à l'organisation financière des relations liant le Bund, les Länder et, accessoirement, les Communes.

Or la constitution financière de l'Etat, qui trouve souvent sa place dans la constitution fédérale, définit la contrepartie financière de l'organisation institutionnelle des compétences entre les juridictions. Il ne suffit pas en effet de garantir à un niveau local de pouvoir un ensemble de compétences propres pour assurer sa réelle indépendance. Une juste répartition des charges et des sources de financement doit être clairement définie, du moins dans son organisation générale. Elle règle l'organisation des finances publiques, la répartition des impôts, les mécanismes éventuels de redistribution des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir.

Son étude précise, et en particulier son évolution historique, peuvent se révéler particulièrement pertinentes, comme nous tenterons de le suggérer pour la R.F.A.

### Une coordination politique

Le fédéralisme s'accompagne enfin d'une logique forte de coordination politique entre les différents niveaux de pouvoir. Il faut entendre cette expression dans un sens large, qui renvoie aussi bien aux liens, financiers ou d'exécution, entre juridictions, qu'aux mécanismes de contrôle et de concertation, officiels ou plus informels (comités de coordination, comité de planification, comme pour la gestion de « tâches communes » - *Gemeinschaftsaufgabe Bund-Länder*,...) qui existent entre les différents niveaux de pouvoir d'un Etat fédéral. Les échanges, dans le cadre d'organes de concertation et de coordination, souvent informels, entre fonctionnaires d'administration équivalentes, à la fois du Gouvernement Central et des Länder, participent en effet à cette pratique pragmatique du fédéralisme.

Cette coordination politique signifie donc, à la fois, relations horizontales entre mêmes niveaux de pouvoir, mais aussi relations verticales du bas vers le haut et inversement. De nombreux mécanismes de coopération et de concertation règlent le processus de décision publique et politique. Coordination politique signifie aussi contrôle et concertation. Une cour constitutionnelle peut être amenée à arbitrer les conflits entre membres de la fédération, comme cela est le cas en Allemagne et aux Etats-Unis. Une chambre représentant les intérêts des régions – le *Bundesrat* en Allemagne - peut être aussi amenée, outre son action législative, à contrôler l'activité du gouvernement central, à organiser et à répercuter les décisions aux communes, ou à interpréter les directives du centre.

### Une pratique fédérale très souvent explicite

L'analyse de la pratique fédérale suscite de nombreuses surprises. Parmi ces dernières, il en est une qui revêt, pour la science économique, une importance toute particulière.

---

<sup>60</sup> La péréquation financière est définie, en Allemagne, comme la répartition des tâches publiques entre différents niveaux de pouvoir, avec un intérêt particulier pour la question du financement. Elle peut être perçue dans un sens strict ou dans un sens plus large que nous détaillerons évidemment par la suite.

L'information, sa disponibilité, son accessibilité et sa diffusion constituent assurément une particularité intéressante des fédérations<sup>61</sup>. Très souvent, chaque niveau de pouvoir possède tout d'abord ses propres structures statistiques, mais aussi de perspectives et d'analyses économiques, ce qui permet l'émergence d'un véritable débat, auquel participent de nombreux experts indépendants. Le fédéralisme se positionne alors dans le sens d'une réduction des asymétries informationnelles et ouvre la voie à une pratique plus efficace de l'action publique.

La reconnaissance de niveaux de pouvoir indépendants implique nécessairement une diffusion explicite de l'information en général transparente vis à vis des citoyens et des autres membres de la Fédération, puisque passant d'un niveau de pouvoir à l'autre, reconnu indépendant les uns des autres. Les liens entre les différents échelons sont donc largement explicités. A cette maîtrise et cette explicitation des flux d'information entre les niveaux de pouvoir s'associe une confiance partagée fondée sur le principe général d'une « loyauté fédérale » entre les acteurs. La transparence serait-elle une vertu des fédérations ? TOCQUEVILLE nous rappelait déjà que l'ancrage local des fédérations favorisait une démocratie participative dans laquelle le citoyen est directement concerné - donc intéressé - par la pratique politique :

« Il est incontestable, en effet, qu'aux Etats-Unis le goût et l'usage de gouvernement républicain sont nés dans les communes et au sein des assemblées provinciales. Chez une petite nation, comme le Connecticut, par exemple, où la grande affaire politique est l'ouverture d'un canal et le tracé d'un chemin, où l'Etat n'a point d'armée à payer (...), on ne peut rien imaginer de plus naturel et de mieux approprié à la nature des choses que la République. » (TOCQUEVILLE, 1835, Ed. de 1981, p. 241).

La théorie économique a désormais largement intégré ces contraintes informationnelles, qu'elles agissent sous la forme d'antisélection – c'est-à-dire lorsqu'il y a « inobservabilité d'une caractéristique inaltérable du bien échangé par l'un des partenaires » ou d'aléa moral – « lorsque l'agent non informé ne peut observer l'action de son partenaire ». Appliquées aux organisations, ces imperfections de l'information impliquent des coûts de transaction élevés (WILLIAMSON, 1979) et la passage à une rationalité limitée face à des situations qui restent difficiles à prévoir. Cette situation pousse aussi les acteurs publics, au niveau régional par exemple, à agir de façon opportuniste, en essayant de tromper et de manipuler leur partenaires. Face à ce constat, une meilleure pratique informationnelle vise à réduire les coûts de transaction et à améliorer l'efficacité globale du système.

Nous reviendrons évidemment sur l'importance des préférences régionales et de l'information comme fondement d'une analyse économique du fédéralisme. Cette pratique a néanmoins un coût : la profusion de l'information, qui en limite la portée, et le coût financier d'une telle pratique, qui place les structures fédérales comme grande consommatrice de budget. Cette remarque vaut particulièrement pour le fédéralisme allemand.

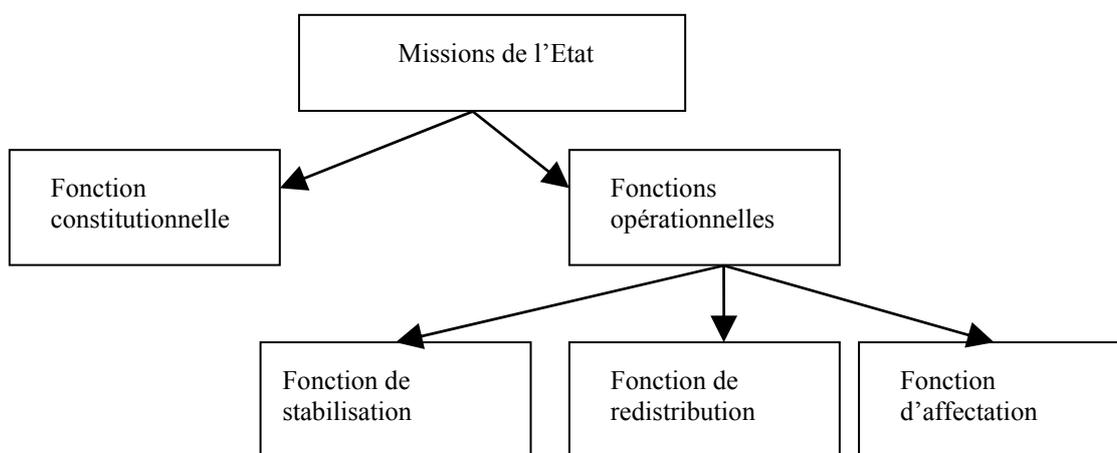
---

<sup>61</sup>Il n'y a qu'à remarquer avec quelle rapidité les différents ministères de fédérations comme la Suisse, les Etats-Unis, l'Allemagne, l'Australie ou le Canada, à la fois au niveau des Etats ou de la Fédération, se sont ouverts sur le réseau Internet, mettant à disposition de nombreuses études ou statistiques. Cette remarque vaut aussi, mais dans une moindre mesure, pour l'Union Européenne.

### 2.2.5) *Fédéralisme et compétences publiques : une typologie ?*

L'analyse économique publique classique a placé la typologie de MUSGRAVE au centre de ses préoccupations, en séparant l'activité publique en trois fonctions essentielles : la mission d'allocation, la fonction de redistribution et la fonction de stabilisation<sup>62</sup> (MUSGRAVE .A. & P.B. et KULLMER L 1993 et 1994). C'est donc de la demande d'intervention publique qu'il est fait mention ici, même si cette dernière se révèle en fait très statique. La figure suivante trace de façon très simplifiée la typologie des tâches publiques. Elle intègre une fonction constitutionnelle dont nous avons souligné l'importance dans les paragraphes précédents (BIEHL, 1983) :

**Figure 1 : une typologie d'inspiration fédérale des missions de l'Etat**



A travers ces missions, l'action de l'Etat est légitimée par les défaillances qui naissent d'un libre fonctionnement des lois du marché (GREFFE, 1994) : offre inefficace ou inexistante de biens publics, internalisation des effets externes, absorption des chocs conjoncturels, mise en place d'une politique de redistribution des richesses. Mais aussi l'action publique doit veiller à une bonne marche des mécanismes de marché, en luttant contre les monopoles, les cartels et ententes, les déviations aux principes de libre concurrence (ANDEL, 1983).

#### **La fonction d'affectation**

De façon générale, la théorie économique du fédéralisme a mis la fonction d'affectation<sup>63</sup> de l'Etat au centre de ses préoccupations car elle constitue l'intervention la plus visible et la plus lisible de l'Etat. Mais elle suscite aussi beaucoup d'intérêt parce qu'elle pose aussi le problème d'efficacité de la production publique (DERYCKE, 1994, p.26).

Comme nous l'avons avancé précédemment, le marché peut présenter certaines défaillances. Considérons l'exemple des biens collectifs, définis, d'une part, par le critère de non-rivalité, mais aussi, d'autre part, par le critère de non-exclusion, sur lequel SAMUELSON

<sup>62</sup> P.-H. DERYCKE parle de « bureaux » (1994). Les anglo-saxons parlent de « *allocation, redistribution, stabilisation* ». La traduction allemande parle de « *Allokation* », de « *Distribution* ou *Umverteilung* » de « *Stabilisierungsfunktion* ».

<sup>63</sup> Y. CROZET insiste sur le terme d'affectation, « traduction plus correcte de l'anglais *allocation* » car le « terme *allocation* ne doit pas induire en erreur » (CROZET, 1991, p. 26).

insiste longuement dans sa distinction des biens collectifs (SAMUELSON, 1954). Il est en effet facile de concevoir que le marché échoue pour l'allocation de ces biens publics : en effet, toute la difficulté provient du fait que le bien collectif n'est pas la propriété d'une seule personne mais d'un groupe et c'est donc au niveau de groupe que doit se poser la question de sa production, ce qui suppose une coopération entre individus. Or il est important de rappeler que le marché n'assure qu'une coordination des volontés individuelles et ne se fonde pas sur une coopération immédiate : le marché ne peut donc assurer un comportement coopératif à des agents n'ayant d'autres fins que leur intérêt individuel... d'autant plus que ces derniers ont tout intérêt à ne pas révéler leurs préférences et à se comporter en « cavalier clandestin » (ou *free-rider*).

Il s'agit donc, pour le secteur public, d'assurer une allocation optimale des ressources par l'intermédiaire d'une offre efficace de biens publics, qu'ils soient de type biens publics purs ou biens publics locaux. L'action publique se trouve donc justifiée pour corriger les équilibres partiels (GREFFE, 1994). Le critère retenu pour mesurer le niveau de l'offre renvoie à l'efficacité parétienne. Les travaux de LINDAHL et SAMUELSON ont contribué à définir une allocation optimale des biens publics. La condition de SAMUELSON signifie, qu'à l'optimum, le taux marginal de substitution technique entre un bien collectif et un bien privé choisi comme numéraire est égal à la somme des taux marginaux de transformation entre les mêmes biens pour tous les consommateurs. Ce qui signifie aussi que le coût marginal de production du bien collectif s'égalise au total des dispositions individuelles à payer, celles-ci variant selon l'utilité accordée par chaque individu au bien collectif.

Mais les réponses apportées, en particulier par SAMUELSON, ne lèvent pas l'interrogation sur le choix d'une compétence centralisée ou décentralisée pour l'allocation de biens publics. Cette question, nous le verrons plus tard, a suscité de nombreuses contributions et constitue l'apport principal des théories économiques du fédéralisme, en particulier sur les gains d'efficacité issus d'une décentralisation de cette compétence (OATES, 1972). SAMUELSON exprime cependant une position claire face à cette question puisqu'il considère qu'il est impossible de décentraliser la production de biens publics :

*« (...) However no decentralized pricing system can serve to determine optimally these levels of collective consumption (...) » (SAMUELSON, 1954, p. 388)*

### **La fonction de redistribution**

La redistribution est un processus dynamique, puisqu'il s'agit d'intervenir « pour corriger la dynamique du marché et éviter en particulier que des inégalités de départ se cumulent de manière excessive » (GREFFE, 1994). Nous retrouvons là notre deuxième grande justification de l'intervention publique, qui agit d'une manière plus procédurale : de nombreux états du monde peuvent en effet apparaître parfaitement Pareto-optimaux, mais la sphère publique peut être amenée à préférer une autre distribution des revenus et des richesses, en général avec l'objectif d'une meilleure justice sociale. Cette seconde justification de la puissance publique se concentre donc sur la fonction de distribution et de redistribution.

Les travaux menés autour de la fonction de redistribution de l'Etat ont suscité, dès le début, moins d'enthousiasme que les recherches sur la fonction d'allocation. L'intuition de HEGEL sur le rôle fondamental des politiques redistributives publiques semblait avoir été un tant soit peu oubliée. Une des raisons principales de désaffection peut être trouvée dans les

considérations souvent normatives, fondées sur le critère de l'équité et, plus philosophique, de justice sociale, qui marquent les réflexions en termes de redistribution (PIKETTY, 1995a). Ces questions d'équité sont de plus souvent difficiles à isoler totalement des problèmes d'efficacité dans l'affectation des ressources. L'insatisfaction des chercheurs face aux résultats de l'approche normative, face à la multiplication des « théorèmes d'impossibilité » est manifeste, précise T. PIKETTY. Ainsi les économistes face à la question de la redistribution se scindent en trois groupes :

- ✓ Les tenants de la Nouvelle Economie du Bien-Etre qui refusent un engagement dans la sphère morale et normative, c'est-à-dire à partir d'une comparaison des utilités des individus, pour préférer une analyse plus positive des implications des choix publics en matière de redistribution. En admettant que l'utilité est mesurable ordinalement, les économistes ne peuvent avoir sur l'utilité qu'une information limitée : l'économiste peut librement analyser les implications de tels choix publics en matière de redistribution – par exemple mesurer l'influence de la fiscalité sur la productivité de l'économie (GREFFE, 1994) – mais il est préférable de ne pas aller au-delà :

*« ...economists are no better equipped than others citizens and less well equipped than elected political leaders, to judge which redistribution of income are « desirable » (HOCHMAN et PETERSON, 1974).*

A l'heure où les économistes sont parfois victimes de faux débats, il est utile de rappeler cette philosophie de l'action. BUCHANAN met d'ailleurs en garde contre certains économistes qui, de la même manière, tentent :

*« to hoodwink the public into thinking that we make more sense out of these issues than analysis allows, or that economists have a hot line to God » (BUCHANAN, 1968, p. 189).*

- ✓ Les partisans de l'Ancienne Economie du Bien-Etre qui « ne peuvent esquiver l'analyse de la raison d'être de la redistribution » (GREFFE, 1994). Partant d'un constat qu'une répartition optimale au sens de Pareto vaut pour une répartition initiale, parmi d'autres, des ressources, ils décident de « franchir le Rubicon » et « accepter d'intégrer dans l'analyse des considérations éthiques et normatives » (GREFFE, 1994). Cette opération se révèle en fait très discutable d'un point de vue philosophique, complexe au niveau de sa délimitation et délicate à concrétiser.
- ✓ Moins nombreux, certains économistes s'interrogent sur l'opportunité d'appliquer les critères de l'efficacité parétienne à la redistribution en se fondant sur un hypothèse altruiste d'interdépendance des utilités (HOCHMAN et RODGERS, 1969). Ils supposent donc que les individus ont un comportement altruiste en intégrant dans leur fonction d'utilité le bien-être d'autrui. S'appuyant sur ces résultats, certains auteurs ont tenté de parvenir à une répartition Pareto-optimale de la fonction de redistribution entre différents niveaux de pouvoir (SCHREYER, 1983). Nous reviendrons sur cette contribution.

Une autre raison de cette désaffection pour l'analyse de la redistribution tient à la définition de la fonction de redistribution qui a été très souvent perçue dans un sens strict comme une fonction « qui opère principalement sur les revenus de transferts et les opérations

de Sécurité sociale » (DERYCKE, 1994, p.26). Il est donc question dans la doctrine de redistribution interpersonnelle comme le rappelle ISARD:

*W. ISARD (parlant de la politique régionale) : « ...to improve the welfare of the people of the region, that is, to raise per capita incomes and perhaps a more equitable distribution of income » (W. ISARD, 1960)*

La fonction de redistribution renvoie donc, dans la doctrine, à des transferts entre individus qui ont pour mission de modifier la position relative des agents en termes de revenu et de bien-être, et non pas celle des régions. Loin d'aspirer à des objectifs d'équité collective, l'action publique vise avant tout à rechercher des instruments capables de faire face aux défaillances du marché ou de corriger les inégalités jugées insupportables au moyen de transferts forfaitaires comme nous l'enseigne la théorie du Bien-Etre.

Notre contribution tentera néanmoins d'élargir la perception de la fonction de redistribution en y intégrant des logiques de redistribution de biens publics locaux, de transferts en natures, et de transferts publics entre régions. La prise en compte de ces logiques interpersonnelles mais aussi interrégionales ouvre la voie à une fonction de redistribution « à multiples facettes », qui constituera le cœur de notre analyse (BOADWAY, 1995). Nous reviendrons sur ces différents points, en particulier sur l'imbrication des politiques interindividuelles et interrégionales de redistribution de richesses.

Cette nouvelle donne pose enfin la question de la répartition de cette compétence élargie dans une structure « fédérale » à plusieurs niveaux de pouvoir. La doctrine a sur cette question rapidement érigé en principe systématique l'idée d'une centralisation de la fonction de redistribution<sup>64</sup>, motivée par des choix nationaux, des logiques d'équité (disparités géographiques de traitement entre bénéficiaires des revenus de transferts, traitement égal des égaux (BUCHANAN, 1950) et d'efficacité comme les contraintes de mobilité des acteurs et les externalités des politiques redistributives, mais de nombreuses contributions – proximité informationnelle, opérationnalité, altruisme et interdépendance des utilités - s'interrogent sur la pertinence économique d'une telle perspective. Nous reviendrons sur cette problématique dans les développements ultérieurs de cette question qui constitue le cœur de notre recherche.

### **La fonction de stabilisation**

HEGEL la définissait comme une des missions fondamentales de l'Etat. DERYCKE la définit plus précisément comme « la fonction d'intervention macroéconomique de l'Etat » (DERYCKE, 1994, p.26). Il s'agit ici d'intervenir pour corriger, non l'équilibre partiel comme c'est le cas dans l'allocation, mais plutôt l'équilibre général en garantissant par exemple le plein-emploi (GREFFE, 1994). Du ressort quasiment exclusif du niveau central qui se trouve investi des missions et d'objectifs tels que le plein-emploi, la lutte contre l'inflation, l'équilibre de la balance des paiements, cette fonction fait appel à des instruments liés à la politique monétaire - le contrôle et la gestion de la masse monétaire, des taux d'intérêt et du crédit - et à la politique budgétaire - maîtrise des déficits, action sur la demande. Le débat autour de la fonction de stabilisation de l'Etat ne sera toutefois pas abordé dans cette thèse.

---

<sup>64</sup> « *Optimal income redistribution can efficiency be presented only by central government* » (BULUTOGLU, 1977, p. 513)

### Une typologie remise en cause ?

La perception de MUSGRAVE a certes le mérite de la clarté mais souffre d'une simplification extrême des logiques de l'action publique. Ainsi le choix d'une séparation allocation-redistribution et surtout la démonstration de l'existence d'une allocation efficace des biens publics a, d'une part, grandement limité l'analyse en termes de redistribution, d'autant plus qu'il est impossible, pour cette dernière, de formuler une redistribution efficace (SCHREYER, 1983). Ainsi, rappelle CULYER :

*« One consequence of this revolution in the methodology of economics was the matters of allocation efficiency became completely separated from matters of distributive efficiency of justice » (CULYER, 1980, p. 95).*

D'autre part, cette séparation<sup>65</sup> en trois fonctions pose le problème de la frontière entre chaque fonction<sup>66</sup>. C'est donc la question des débordements et des interactions entre chacune de ces fonctions qui est avancée. Ainsi, les politiques d'allocation ont un impact certain en matière de redistribution et ouvrent la porte à des logiques de redistribution plus interrégionales des ressources. TULLOCK affirme même que la fonction d'allocation est inséparable des logiques redistributives (LANE, 1955, p. 44). BIEHL parle même de fonction d'allocation à caractère redistributif. L'objet de cette thèse est précisément de nous éclairer sur les fondements des politiques de redistribution dans un état de type fédéral.

Enfin, une extension de cette typologie s'avère pertinente si l'on intègre l'activité législative, de « production de normes » telles que les règles d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les lois sur la concurrence, le cadre administratif,...(BENARD, 1985). De plus l'inscription de l'action publique dans le principe de subsidiarité crée un effet dynamique dans la perception des trois fonctions dont l'aspect statique et figé déroute. Ces interrogations, précise P.H. DERYCKE, ouvrent d'ailleurs la voie à l'analyse contemporaine du fédéralisme fiscal que nous présenterons. Enfin, les travaux de PIKETTY tendent à montrer que, du côté de la redistribution, une large théorie de la redistribution doit intégrer une analyse de la génération des inégalités et de leur dynamique, face au rationnement du crédit ou au changement technologique par exemple. « *Ces théories brisent la dichotomie traditionnelle entre équité et efficacité* », conclut PIKETTY (1994b, p.795) et militent pour une compréhension plus large et intégrée de l'action publique.

---

<sup>65</sup> voir aussi WEISBROD (1966, p. 80) : « *To be sure, the efficiency-equity distinction, though it has no compelling logical foundation, can be defended on pragmatic grounds. (...) there is no doubt that the efficiency-equity division is extremely valuable as device for breaking a complex problem into more manageable parts. Economists have simply neglected to put the parts back together* »

<sup>66</sup> P. H. DERYCKE indique même que certains modèles d'équilibre interdépendant avec prix fictifs et échange d'informations entre les trois fonctions font apparaître des « interactions mutuelles » (DERYCKE, 1994).

### **Résumé du chapitre préliminaire**

L'objectif de ce chapitre préliminaire est double. Il s'agit d'abord de préciser les fondements historiques et théoriques préalables à une analyse économique du fédéralisme, au travers d'un bref détour par l'histoire des idées. Notre travail a insisté sur l'ancrage économique des premières analyses du fédéralisme, qui, chez LEIBNIZ, FRANTZ ou TOCQUEVILLE, se sont intéressées à la question d'une répartition pragmatique et dynamique des compétences publiques dans une structure politique à plusieurs niveaux de pouvoir et à la difficile quête d'une efficacité optimale de l'action publique. Le ton est donc donné très tôt chez les premiers penseurs du fédéralisme : il ne s'agit plus de penser « pourquoi l'Etat ? » mais « comment l'Etat ? » ! L'analyse économique du fédéralisme se place donc, dès ses premiers pas, comme une contribution à « l'Analyse économique de l'Etat » (CROZET, 1991). Dans ce contexte, le choix d'un ancrage dans la sphère individuelle, en garantissant les droits individuels des individus, le choix d'une séparation des pouvoirs, et la prise en compte des préférences régionales des agents nous renvoient déjà à une perspective micro-économique du fédéralisme que nous développerons par la suite.

Il s'agit ensuite de réfléchir sur le contenu des premières analyses économiques du fédéralisme. Le choc des idées chez BODIN et LEIBNIZ met en lumière une véritable rupture entre les pensées française et allemande de l'Etat. La France se distingue des expériences allemandes, qui très tôt ont avancé une définition partagée et plurielle de la souveraineté, alors que la France verrouillait le questionnement sur l'Etat en donnant à la souveraineté, perçue comme indivisible, un ancrage transcendantal, universel et inaliénable. Cette réalité, qui marque encore profondément les relations franco-allemande, explique en partie et malgré les apports considérables de l'esprit français, chez TOCQUEVILLE et PROUDHON par exemple, à la pensée économique du fédéralisme, que cette réflexion sur le fédéralisme ait été particulièrement délaissée en France alors qu'en Allemagne elle constitue le cadre théorique fondamental pour penser l'action publique. Quelle définition économique du fédéralisme peut-on alors proposer ?

---

---

# Première partie

Fédéralisme et redistribution :  
débats théoriques

---

L'objectif de cette première partie est de proposer une piste de réponse à la question classique en économie publique : comment l'Etat ? En s'insérant, de manière normative, dans une grille d'analyse économique du fédéralisme, le premier chapitre va tenter de préciser le référentiel théorique et les enseignements du « *fiscal federalism* », que nous chercherons à définir et à traduire, à la lumière des influences anglo-saxonnes et allemandes. Si ce programme de recherches se révèle pertinent pour penser l'action publique en termes d'affectation, l'écueil principal de l'analyse économique du fédéralisme reste cependant la prise en compte de la fonction de redistribution qui a suscité de nombreuses contributions, parfois divergentes quant à leur résultat. En effet, le monde de TIEBOUT, s'il tente de concilier un mode de résolution démocratique des conflits individuels et un niveau d'efficacité Pareto-optimale dans l'offre de biens publics et services locaux, conduit à ce que les agents se regroupent en communauté homogène, gommant ainsi toute différence entre intérêt individuel et choix collectif, mais rendant possible la réalisation des conditions de SAMUELSON. Le monde de TIEBOUT, à défaut d'homogénéisation, peut aussi devenir un espace de ségrégation, les agents, par des mesures discriminatoires, pouvant exclure certains de leur concitoyens. La question de la redistribution et la définition de la « nation » se placent donc au centre de l'analyse fédérale.

Pourquoi alors redistribuer dans un Etat fédéral ? La justification d'une mission redistributive de l'Etat sera au centre des chapitres deux et trois. Partant d'une vision idéale, impérative de la justice sociale, notre analyse va glisser vers une justification plus individualiste de la redistribution interpersonnelle, en particulier face une certaine aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités (PIKETTY, 1994a). Mais une troisième justification - une justification interrégionale de la redistribution - se dessine rapidement. Elle s'appuie sur l'idée que la justification individualiste de la redistribution est confrontée à l'extrême hétérogénéité des valeurs individuelles qui rendent difficiles l'émergence de choix collectifs en termes de redistribution. L'agrégation des comportements individuels en termes de redistribution relève alors un conflit. La « nation », au sens économique du terme, pourrait-elle constituer un mode de résolution, opératoire et de second rang, de ce « conflit de la redistribution » ?

L'objectif de notre troisième chapitre – *chapitre 3 : fédéralisme et redistribution de choix publics : de l'équité au tâtonnement vers une fédération optimale* – vise alors à préciser, de manière théorique et plus formalisée, cette justification « interrégionale » de la redistribution. En s'appuyant sur une première hypothèse – immobilité des agents –, cette analyse s'intéresse, d'un côté, au principe de l'équité territoriale ou fiscale qui ouvre la voie à des logiques de péréquation entre les régions et, de l'autre côté, au principe d'équité spatiale et au droit à une accessibilité à peu près homogène sur le territoire. De plus, en s'appuyant sur une seconde hypothèse de mobilité des agents, la mise en place d'une redistribution interrégionale peut se justifier comme un recours pour rejoindre un équilibre stable de la fédération, par exemple face à des disparités très fortes entre régions, là où une seule redistribution interpersonnelle aurait un coût social et individuel important en termes d'effets désincitatifs. Enfin, redistribuer entre les régions peut agir à la marge, en tâtonnement vers un équilibre fédéral optimal de localisation de la population qui combinerait redistribution interpersonnelle et redistribution interrégionale.

---

# CHAPITRE 1

## QUELLE DEFINITION ECONOMIQUE DU FEDERALISME ?

« Le fédéralisme est un exercice permanent de vie dans l'incertitude »

(LAKOFF, S., 1994, « Between Either/Or and More and Less : Sovereignty Versus Autonomy Under Federalism », *Publius : The Journal of Federalism*, N°24, p.65).

L'objectif de ce premier chapitre est d'investir l'analyse économique contemporaine du fédéralisme, en particulier en précisant le référentiel théorique du « *fiscal federalism* ». Ce programme de recherches bénéficie de nombreuses influences, anglo-saxonnes et particulièrement nord américaines, mais aussi allemandes. En s'insérant très nettement dans le paradigme néo-classique, le « *fiscal federalism* », que nous tenterons de définir et de traduire, s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions – fonction d'affectation, de redistribution et de stabilisation – mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination – les transferts, la fiscalité, les impacts des migrations - entre différents niveaux de pouvoir. Trois perspectives se détachent nettement : une perspective concurrentielle, « pure » du fédéralisme, une perspective coopérative du fédéralisme, qui bénéficie des influences allemandes, et une perspective très constitutionnelle. Après avoir présenté, d'un point de vue économique, les avantages et limites d'une structure de type fédéral, notre travail mettra en lumière l'importance d'un approfondissement des questions relatives à la redistribution.

## 1) UNE ISSUE AU DILEMME EFFICACITE ET DEMOCRATIE : LA THEORIE DU « *FISCAL FEDERALISM* »

L'approche économique du fédéralisme mérite d'emblée d'être précisée car le terme même de « fédéralisme » couvre de nombreuses disciplines - la philosophie, les sciences politiques et juridiques principalement - et peut faire l'objet d'une certaine confusion. Ainsi, comme le rappelle DERYCKE (1994, p. 19), il peut être perçu dans un sens large ou plus étroit :

« *Au sens large*, le « *fiscal federalism* », c'est tout à la fois : l'organisation territoriale d'un pays, les principes régissant la répartition des pouvoirs, des compétences, des recettes et des dépenses publiques entre niveaux hiérarchisés de gouvernement et le degré de centralisation/décentralisation de l'administration publique ».

« *Au sens étroit*, le « *fiscal federalism* » désigne un ensemble de modèles et pratiques qui, dans les pays anglo-saxons, rendent compte de l'étendue et du fonctionnement des services publics centraux et locaux et de leur mode d'articulation »

Le fédéralisme fiscal constitue une grille d'analyse particulièrement pertinente pour rendre compte de l'action publique, en particulier lorsque celle-ci s'inscrit dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir (MUSGRAVE, 1959), comme, par exemple, dans un état fédéral. Mais cette grille de lecture s'applique aussi au contexte de la décentralisation comme c'est le cas en France à partir du moment où des acteurs locaux, régionaux et nationaux entrent en jeu. L'élément central de cette définition renvoie à la perception de la souveraineté, celle-ci devant être plurielle et non pas indivisible et unique comme ce fut le cas dans une tradition très française (TOCQUEVILLE, 1835). Une précision du corpus théorique s'avère ici néanmoins indispensable.

### **1.1) Une difficulté de marquage sémantique**

La difficulté de marquage de la théorie économique du « *fiscal federalism* » s'explique par l'aspect contre-intuitif du contenu sémantique de fédéralisme fiscal :

Concernant le terme « *fédéralisme* », il doit être épuré de toute perception politique, plus intéressée par les procédures, car l'économiste du fédéralisme fiscal s'intéresse beaucoup plus au résultat : ce qui est important est le respect des préférences régionales des individus et des contraintes locales. Il agit dans le sens d'une perception économique de la démocratie et de la répartition des pouvoirs, dans l'esprit d'une recherche d'optimum de l'action publique. De la même manière, la perspective constitutionnelle du fédéralisme, que nous aborderons par la suite, doit être perçue dans un sens économique – au sens de la « *Constitutional Economics* » - et non politique.

Concernant le concept « *fiscal* », il est bien trop réducteur puisque ce corpus théorique ne se limite à une analyse de la fiscalité. Il investit en effet l'ensemble des mécanismes de relations entre les différents niveaux de pouvoir, qui peuvent être la contrainte, la coopération ou la concertation (GILBERT, 1996), les processus de coordination, les transferts financiers et tout un ensemble d'instruments liés à l'action publique (contrôle, réglementation,...). Cette vision large du terme « fiscal » pousse GILBERT à préférer le terme de « financier » et propose de traduire « *fiscal federalism* » par « fédéralisme financier » (GILBERT, 1996). Pour d'autres, il est préférable d'en rester au terme de « fédéralisme fiscal » (DERYCKE, 1994).

Cette difficulté est renforcée par le fait que ce corpus théorique, qui constitue un volet central de l'enseignement en économie publique dans les Universités anglo-saxonnes et allemandes, est plutôt méconnu en France. Cette difficulté se confirme dans la dénomination que ce courant prend en Amérique du Nord et en France, alors qu'en Allemagne un effort particulier a été accompli pour structurer le modèle sous l'appellation « Théorie économique du fédéralisme<sup>67</sup> ». Plusieurs expressions renvoient au même référentiel théorique d'une analyse économique du fédéralisme : « *fiscal decentralisation* » ou « décentralisation des finances publiques » (GILBERT, 1996), mais aussi « *multi-unit finance* » ou « *finance publique multi-agents* » (MUSGRAVE, 1959, 1984) ou encore « *economics of multi-levels government* » (KING, 1984). Mais c'est sous l'expression « *fiscal federalism* » qu'elle est le plus nettement exprimée, en particulier dans les ouvrages fondateurs de MUSGRAVE, *Theory of Public Finance* (1959) et de OATES, *Fiscal Federalism* (1972). Plus rarement, il est fait référence à la « décentralisation financière », aux « finances publiques fédératives » ou plus rarement à la « théorie économique du fédéralisme » (BIEHL, 1994). Nous retiendrons l'acceptation de « fédéralisme fiscal » dans cette présentation.

La perspective allemande de la « Théorie économique du fédéralisme » est souvent et injustement dénommée « *Finanzausgleichstheorie* », ou « Théorie de la péréquation financière ». Cette traduction littérale est peu satisfaisante<sup>68</sup>. Elle insiste beaucoup plus sur les logiques de répartition et de redistribution des recettes fiscales et sur les mécanismes de coordination entre acteurs institutionnels, d'un point de vue horizontal et vertical. Comme nous tenterons de le défendre par la suite, cette « *Finanzausgleichstheorie* » ouvre la voie à une conception « coopérative » (SPAHN, 1978) et solidaire du fédéralisme allemand.

## **1.2) Une structure de l'Etat à plusieurs niveaux de pouvoirs**

Il s'agit de penser avant tout l'action de l'Etat, qu'il se présente sous une forme centralisée ou éclatée en niveaux de pouvoirs plus ou moins indépendants. Le fédéralisme fiscal traite aussi bien des structures centralisées, comme en France, à partir du moment où celles-ci font intervenir plusieurs niveaux de pouvoir, régionaux et locaux.

Il n'y a donc pas de rupture entre fédéralisme et centralisme, mais plutôt un continuum comme le rappelle OATES (1972 ; 1977) :

« *I should emphasize that the term federalism for the economist is not to be understood in a narrow constitutional sense. In economic terms, all governmental systems are more or less federal; even in a formally unitary system for example,*

---

<sup>67</sup> « *Ökonomische Theorie des Föderalismus* » en allemand (BIEHL, FREY).

<sup>68</sup> Nous présenterons dans le troisième chapitre un cadrage du concept allemand de « *Finanzausgleich* » et une nouvelle traduction.

*there is typically a considerable extent of de facto fiscal discretion at decentralized level » (OATES, 1977, p. 4).*

Cette reconnaissance d'un Etat « à multiples facettes » (BOADWAY, 1995) entraîne toute une série d'hypothèses sur les acteurs locaux qui doivent être précisées. D'une part, une hiérarchie entre juridictions - le centre, les communes - est souvent postulée, ces dernières étant dotée « d'un pouvoir fiscal, dépensier et réglementaire propre » (GILBERT, 1996). Le fédéralisme fiscal considère donc une hiérarchie de collectivités publiques aux territoires emboîtés, dont la géométrie d'ensemble peut varier (GILBERT, 1996). D'autre part, les compétences publiques sont amenées bien évidemment à déborder d'une juridiction à l'autre, agissant alors comme des effets de débordement ou « *spillover effects* ». Ainsi, aux interactions horizontales entre les collectivités s'ajoutent de multiples externalités et interactions verticales entre collectivités (GILBERT, 1996). De plus, le cadre de l'action publique – répartition des compétences et frontières des collectivités – est donné mais il peut évoluer en fonction des modifications constitutionnelles. Enfin, les échanges entre les niveaux de pouvoir sont libres, la mobilité du travail, comme du capital, étant garantie. Ces difficultés fondent la pertinence du fédéralisme fiscal mais aussi ses limites.

De façon très schématique, le fédéralisme fiscal s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions - fonction d'allocation, de redistribution, de stabilisation (MUSGRAVE, 1959) - mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination entre les différents niveaux de pouvoir<sup>69</sup>. Sous cette appellation de « fédéralisme fonctionnel », nous avons donc affaire à un débat essentiellement normatif même si certaines contributions ouvrent des champs d'investigation vers des analyses plus positives du fédéralisme. Le théorème de la décentralisation optimale constitue le résultat principal de l'analyse en termes de « *fiscal federalism* » puisqu'il prône une allocation décentralisée des biens publics, afin de prendre en compte la diversité des préférences régionales des agents (principe d'équivalence, autonomie locale, gain informatif, contrôle facilité des électeurs,...). Ce programme de recherches s'intéresse aussi aux questions de fiscalité optimale, d'impacts des transferts entre niveaux de pouvoir - *grants economics* - et s'interroge sur les propriétés d'efficience des migrations entre juridictions. Plus récemment, il a investi l'analyse des choix publics des acteurs locaux dans un sens stratégique, certains agents pouvant agir de manière myope<sup>70</sup> ou non myope (ROCABOY, 1995). L'analyse des mécanismes de coopération se révèle alors au cœur des problématiques contemporaines du « *fiscal federalism* ».

### **1.3) Un cadrage délicat**

La difficulté de cerner le courant du fédéralisme fiscal se précise lorsqu'il s'agit présenter son référentiel théorique. Aussi est-il important de délimiter son champ d'action et les zones de contact avec les autres théories économiques de l'Etat.

---

<sup>69</sup> « *This (...) is the central theoretical problem of the subject of fiscal federalism : the determination of the optimal structure of the public sector in terms of the assignment of decision-making responsibility for specified functions to representatives of the interests of the proper geographical subsets of society* ». (OATES, 1972, p. 19).

<sup>70</sup> l'action d'un gouvernement local est dite myope si ce dernier ne tient pas compte de l'influence de sa stratégie sur les décisions de migration des agents. Dans le cas contraire, il a un comportement non-myope.

### 1.3.1) Un ancrage dans le paradigme néo-classique

Le fédéralisme fiscal s'inscrit sans nul doute dans le paradigme néo-classique, en plaçant au centre de ses préoccupations le marché et les individus.

#### **Le choix des individus et un profond scepticisme face à la puissance publique**

L'analyse économique du fédéralisme place l'individu au centre de ses préoccupations en tentant de proposer une construction de choix sociaux à partir des volontés individuelles. Le respect des préférences individuelles, révélées par des individus rationnels, calculateurs, cherchant à maximiser leur intérêt propre, est au fondement du modèle : le fédéralisme fiscal tente, nous le verrons dans son acte fondateur, de définir une procédure, à la fois efficace et démocratique, pour déterminer une allocation optimale des biens publics.

Cet ancrage dans le paradigme de l'individualisme méthodologique est motivé par la grande prudence et un profond scepticisme des théoriciens du « *fiscal federalism* » vis à vis de la puissance publique, qu'ils craignent de voir influencer et dominer les choix individuels. Cette perspective se retrouve très nettement chez BUCHANAN et les tenants de l'Ecole du *Public Choice* et tranche avec les fondements de l'Economie Publique en France, pour laquelle l'Etat est souvent perçu de manière bienveillante. Ainsi :

*« The central advantage of federalism is not the greater capacity on the part of governments to satisfy the preferences of citizens, but the reduced capacity on the part of governments to coerce or to impose its will on citizens » (WINTROBE, 1987, p. 14).*

#### **Une quête permanente de l'optimum : l'efficacité parétienne**

L'inscription théorique du fédéralisme fiscal pose bien évidemment la question de l'optimum et des critères retenus pour évaluer au mieux les conséquences d'un découpage institutionnel des actions publiques entre les différents niveaux de pouvoir.

La démarche de l'économie du bien-être revient à s'interroger sur la meilleure allocation possible des ressources dans une société. L'objectif est de maximiser le bien-être collectif. Elle bute donc, d'une part, sur la question de la définition d'un critère permettant de déterminer en quoi une allocation est meilleure qu'une autre. D'autre part, un problème plus épineux peut survenir lorsqu'il s'agit ensuite de classer les différentes allocation des ressources.

Le premier problème a été en partie résolu par V. PARETO (1848-1923) lorsqu'il proposa un critère « qui permet de juger entre plusieurs allocations possibles des ressources laquelle était la meilleure » (GREFFE, 1994, p. 51). Le critère de Pareto - principe de Pareto - précise « qu'un changement n'est bon que si un individu, au moins, y gagne et que personne n'y perd » (WOLFELSPERGER, 1995). Ce qui revient à dire, d'une manière plus dynamique, « qu'à partir du moment où on ne pourrait plus en modifiant l'allocation des ressources augmenter le bien-être d'un individu sans réduire la satisfaction d'au moins un autre individu, l'allocation des ressources peut-être considérée comme optimale » (GREFFE, 1994, p. 51). Une

allocation sera donc efficace si elle conduit à une allocation des ressources Pareto-optimale<sup>71</sup>. Or il existe une multitude d'états Pareto efficaces qui constituent autant de points de tangence qui sont caractérisés par une égalité des taux marginaux de substitution des différents agents face à deux biens considérés<sup>72</sup>. Cette multitude d'états Pareto-optimaux a amené une rupture, au sein de l'économie du bien-être, entre deux écoles : l'ancienne économie du bien-être qui ouvre la voie à l'intervention de jugements de valeur pour déterminer laquelle des allocations Pareto-optimales est socialement pertinente et la nouvelle économie du bien-être qui se refuse à des comparaisons interindividuelles d'utilités et donc à des jugements moraux. Avec une autre terminologie, il convient de distinguer la première économie du bien-être benthamienne - cardinalité et comparabilité - de la seconde économie du bien-être parétienne – ordinalité et non-comparabilité.

Comme le présente la Figure 2, il est possible, dans le cadre de économie du bien-être parétienne, de définir comme « mauvais » un changement qui aboutit à ce qu'au moins un individu perde, personne ne gagnant. Cette allocation est « inférieure » au sens de Pareto (respectivement supérieur au sens de Pareto). La figure suivante, empruntée à WOLFELSPERGER (1995) fait le point des états du monde possible au regard d'une situation de référence Pareto-optimale (le point A ainsi que l'autre point d'intersection en les deux courbes d'indifférences). Ce schéma est fondé sur un diagramme de type EDGEWORTH.

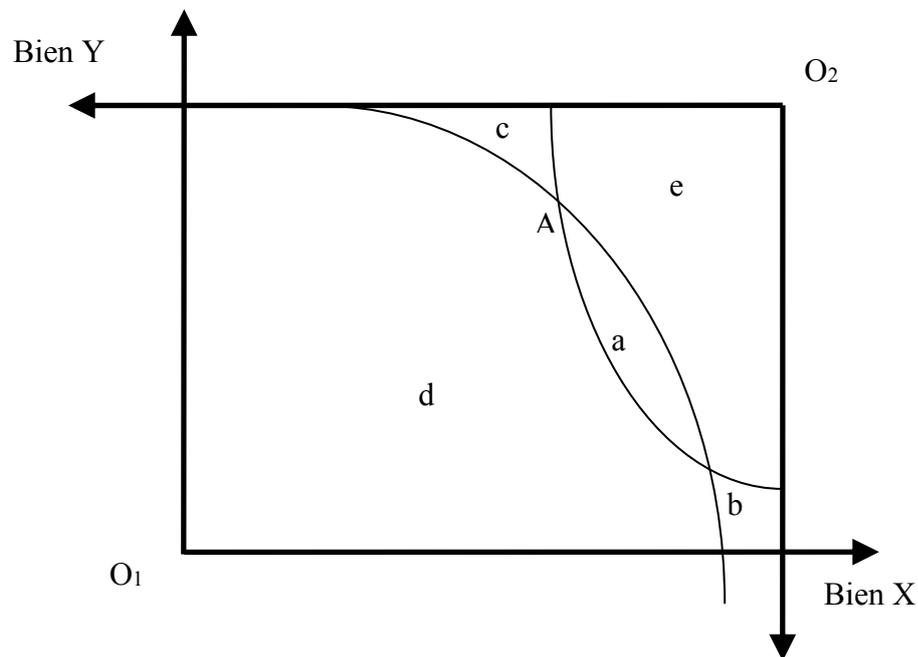
- **A** : point de référence
- **L'allocation unique équivalente à l'allocation de référence** (l'autre point situé à l'intersection des 2 courbes passant par A)
- **zone a**, y compris sa frontière : allocation Pareto-supérieure
- **zone b et c**, y compris sa frontière : allocation Pareto-inférieure
- **zone d et e** : allocations dont on ne peut rien dire. Elles ne sont pas comparables avec l'allocation A.

---

<sup>71</sup> Trois étapes sont indispensables pour déterminer une allocation optimale des ressources : la détermination d'un optimum d'échanges à partir des quantités relatives de biens à produire, un optimum de production à partir des quantités relatives de facteurs de production à utiliser et une démarche de correspondance entre les quantités relatives de biens demandés et de facteurs utilisés.

<sup>72</sup> Une présentation rapide peut être faite à partir d'un diagramme D'EDGEWORTH, qui schématise, en les emboîtant, les possibilités de consommation de deux individus. (Voir GREFFE, 1994, p. 53)

**Figure 2: état du monde dans l'économie du bien-être parétienne**



Dans une formalisation plus mathématique (WOLFELSPERGER, 1995), la recherche d'un optimum parétien revient à la détermination de l'allocation qui maximise l'utilité d'un individu sous contrainte d'un niveau d'utilité donné et d'une quantité donnée de deux biens, soit :

$$\begin{aligned} & \text{Max} U_1(X_1, Y_1) \\ & \text{sous contrainte } X = X_1 + X_2 \\ & \quad Y = Y_1 + Y_2 \\ & \quad U_2 = U_2(X_2, Y_2) = \text{constante} \end{aligned}$$

Soient  $\lambda_1$  et  $\lambda_2$  deux multiplicateurs associés aux deux premières contraintes (méthode de Lagrange). La maximisation de la fonction d'utilité sous contrainte s'écrit alors :

$$\frac{\delta U_1 / \delta X_1}{\delta U_1 / \delta Y_1} = \frac{\lambda_1}{\lambda_2} \text{ et } \frac{\delta U_2 / \delta X_2}{\delta U_2 / \delta Y_2} = \frac{\lambda_1}{\lambda_2}$$

soit :

$$\frac{\delta U_1 / \delta X_1}{\delta U_1 / \delta Y_1} = \frac{\delta U_2 / \delta X_2}{\delta U_2 / \delta Y_2}$$

L'optimum est atteint lorsque les rapports des utilités marginales des deux biens sont égaux entre les individus et que ces rapports sont égaux aux taux marginaux de substitution, soit  $dY_1 / dX_1 = dY_2 / dX_2$ . Cet optimum de consommation détermine donc un optimum Pareto-optimal.

Les économistes ont ici souvent considéré que le critère d'efficacité était un critère pertinent et l'atteinte d'un optimum de bien-être correspondait à un état purement efficace. Si l'on glisse, autour de cette question d'optimum parétien, vers une problématique fédérale, cela revient à reposer la question de l'analyse économique du fédéralisme en des termes suivants :

quelles compétences et quelle répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir faut-il proposer de façon que, pour tout changement d'état, il ne soit plus possible de satisfaire un individu sans déplaire à un autre ?

Nous avons là un point d'ancrage des multiples contributions autour du fédéralisme financier. Nous montrerons que le fédéralisme est aussi inséparable de considérations en termes d'équité.

### *Le choix du marché*

Le fédéralisme financier propose une démarche intégrée aux principes de fonctionnement du marché qu'il cherche à réintégrer pour le secteur public. Le marché est en effet considéré comme le mode de résolution idéal des conflits individuels, issus de la concurrence entre les agents. En s'inscrivant dans ce sens, le fédéralisme fiscal adhère au corpus théorique de l'économie du bien-être, qui vise à jeter un pont entre équilibre de marché et optimum de Pareto : L'économie du bien-être démontre, sous une série d'hypothèses<sup>73</sup>, qu'un planificateur « idéal », omniscient et bienveillant, garantit la même affectation optimale des ressources que celle d'un modèle d'équilibre général concurrentiel du modèle ARROW-DEBREU. L'optimum atteint est parétien de premier rang : il assure une affectation efficace des ressources et sélectionne les états économiques réalisables qui améliorent la situation d'au moins un individu sans détériorer celle d'aucun autre. De là découlent les deux théorèmes de l'économie du bien-être :

*Théorème 1* : Tout équilibre général concurrentiel est un optimum de Pareto (mais la réciproque n'est pas nécessairement vraie).

*Théorème 2* : Un optimum parétien vérifie un équilibre général concurrentiel si les prix sont décentralisés.

Partant des travaux de LINDAHL, SAMUELSON étend les deux théorèmes de l'économie du bien-être à une économie avec biens collectifs. Cet équilibre peut donc être décentralisé à condition que les agents révèlent leurs préférences exactes, ce qui constitue une hypothèse fondamentale du modèle de SAMUELSON et exclue donc tous comportements de « passager clandestin ». Chaque agent révélera donc sa disposition marginale à payer le bien collectif pur et indivisible, à consommation automatique. L'apport intéressant de SAMUELSON réside dans le fait que les effets de revenu sont pris en compte et « les transferts forfaitaires jouent leur rôle économique de redistribution » (PONDAVEN, 1994, p. 76). D'où, dans le modèle du pseudo-équilibre de SAMUELSON :

*Théorème Ibis* : Tout équilibre concurrentiel d'une économie comportant des biens privatifs et collectifs est un optimum parétien : l'allocation optimale des ressources implique des prix uniques pour les biens privatifs ( $P_k$  pour tout  $i$ ) mais des prix individualisés pour les biens collectifs ( $P_g^i \neq P_g^j$  car ces prix représentent les dispositions marginales à payer de chaque individu pour sa consommation du bien  $g$ ).

---

<sup>73</sup> omniscience et totale bienveillance du planificateur doté d'une fonction d'utilité collective (FUC) bergsonienne, c'est-à-dire individualiste, parfaite transparence des informations et donc hypothèse d'absence totale d'incertitudes.

*Théorème 2bis* : Tout optimum parétien peut être décentralisé par un équilibre concurrentiel. Cette décentralisation est la concrétisation des négociations directes passées entre agents.

Ce marché suit une logique de coordination, de négociation et de liaison décentralisée, comme le rappelle le deuxième théorème de l'économie du bien-être. En cela le fédéralisme fiscal s'intègre dans le corpus théorique de l'économie du bien-être lorsque cette dernière montre une équivalence entre un équilibre de marché concurrentiel et un optimum au sens de Pareto. C'est donc dans le marché que se place le centre d'intérêt du fédéralisme fiscal. Mais le marché est-il en mesure de tout résoudre ? A. SMITH nous avait déjà fait part de cette intuition. Certaines défaillances du marché peuvent en effet survenir, en particulier pour ce qui est de l'allocation des biens publics, en présence d'effets externes ou de débordements. Mais le problème de base reste la révélation des préférences des individus, qui constitue une hypothèse fondamentale du modèle de SAMUELSON. Face à cet obstacle, le « *fiscal federalism* », nous le verrons avec TIEBOUT, proposera une échappatoire à cette incapacité du marché à assurer une allocation optimale des biens collectifs.

Auparavant, il est indispensable de délimiter le champ d'action des problématiques du fédéralisme fiscal, en le distinguant, d'une part, des apports de l'économie publique urbaine et locale, et d'autre part, de l'économie spatiale.

### 1.3.2) Fédéralisme fiscal versus économie urbaine et locale

La vision macro-économique d'un état unitaire a très rapidement laissé le champ libre, avec l'émergence de l'économie spatiale qualifiée quelquefois de « géographique », à une analyse plus micro-économique des « problèmes territorialisés » (GILBERT, 1996). L'économie publique urbaine s'inscrit dans cette tendance de même manière que le fédéralisme fiscal (WILDASIN, 1986). Mais ce dernier se détache nettement de l'économie locale. L'économie publique locale traite en effet de l'allocation optimale de biens publics dans un cadre limité à une aire géographique donnée, soumise très souvent à congestion. Cette « économie des villes » prend en compte une armature donnée sans hiérarchie avec d'autres niveaux de pouvoir. Principalement ce sont les interactions horizontales qui peuvent être étudiées entre villes, en particulier les externalités ou effets de débordement. Le référentiel spatial est donc fort, reconnu.

A l'inverse le fédéralisme financier s'intéresse à une structure plus complexe, multiple, dans laquelle les niveaux intermédiaires ont un rôle à jouer entre les acteurs locaux et le centre. Son articulation est donc verticale sans délaissier la composante horizontale entre même échelon de pouvoir. Le référentiel spatial n'est pas fixe, il est « variable » (GILBERT, 1996) et pose donc la question du découpage optimal du territoire. Les niveaux de pouvoir s'emboîtent dans un espace dont « la géométrie d'ensemble peut varier » (GILBERT, 1996).

### 1.3.3) Fédéralisme fiscal versus économie spatiale

Le fédéralisme fiscal se détache nettement de l'économie spatiale. Partant du constat que « l'analyse économique traditionnelle énonce des lois qui, pour être valides, supposent que tous les agents et tous les biens soient réunis en un point unique » (PONSARD, 1988), l'économie spatiale s'intéresse aux logiques de localisation des firmes, des agents et de la concurrence spatiale. L'espace n'est donc pas économiquement neutre. Comme le fédéralisme fiscal, il s'appuie sur les mêmes instruments de l'analyse micro-économique, mais en

introduisant des dynamiques spatiales, comme par exemple la distance, l'accessibilité ou les coûts de transport. Le référentiel spatial est physique, fort, reconnu dans un sens métrique.

A l'inverse, pour le fédéralisme financier et comme nous l'avons évoqué précédemment, le référentiel spatial est « variable ». Les niveaux de pouvoir s'emboîtent dans un espace sans perspective géométrique stricte et dans lequel les logiques de distance sont absentes (coût de mobilité nul, comme dans le modèle de TIEBOUT que nous présenterons par la suite). Très souvent, les critiques adressées au « fédéralisme fiscal » concernent cette conception « naïve » du fédéralisme, fondée sur une base spatiale vierge de tout référentiel politique ou territorial (THÖNI, 1986). L'état fédéral est perçu au travers d'un « *scratch* », une sorte de big bang, d'acte de naissance originel<sup>74</sup> (THÖNI, 1986). L'expérience est renouvelable en ce sens qu'il y a autant de « *scratches* » que d'état fédéral théorique. Les juridictions se comportent généralement comme des agents maximisant leur ratio coût-avantages (THÖNI, 1986). A l'inverse l'approche de TIEBOUT a le mérite de proposer une solution plus dynamique au problème fédéral - la concurrence et la migration des agents entre les juridictions - mais elle ignore la question de savoir comment mettre en place de manière pratique cette concurrence, mais aussi de savoir si elle est soutenable à terme. Chaque juridiction est perçue sous la forme d'un « Léviathan » ou gouvernement unique, parfait, motivé uniquement par des objectifs d'efficacité et d'intérêt public. Enfin, l'inscription historique du référentiel spatial et les facteurs exogènes pouvant limiter la faible mobilité des acteurs par exemple sont évidemment absents.

#### *Une prise en compte de la mobilité des agents... mais avec coûts de mobilité supposés nuls*

La prise en compte de la mobilité des citoyens comme vecteur de révélation des préférences individuelles pour les biens publics constitue aujourd'hui un axe de recherche principal à la fois de l'analyse spatiale, en s'intéressant aux logiques d'accessibilité et de coûts de transport par exemple, mais aussi du « *fiscal federalism* ». Cette prise en compte de la mobilité des agents renvoie à une intuition que partageaient déjà les premiers penseurs du fédéralisme, comme TOCQUEVILLE, en particulier au regard des politiques de redistribution (PIKETTY, 1995a). Les travaux les plus récents persèverent sur cette voie des interactions entre mobilité des agents et politiques redistributives qui peuvent se révéler largement sous-optimales (WILDASIN, 1994). Mais là encore, l'inscription spatiale de cette mobilité est absente et les coûts qui en découlent sont supposés nuls.

#### *1.3.4) Un balancement permanent entre analyse normative et analyse positive*

Le « *fiscal federalism* » s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions - fonction d'allocation, de redistribution, de stabilisation (MUSGRAVE, 1959) - mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination entre les différents niveaux de pouvoir, comme nous le rappelle OATES :

---

<sup>74</sup> Le fédéralisme allemand moderne, nous le verrons, a suscité la curiosité de nombreux chercheurs, en particulier l'année 1949 qui a vu la naissance de la Loi Fondamentale ou Constitution de la R.F.A. Cette constitution se caractérise en effet par une remise à plat et une grande rupture par rapport à l'ancienne structure politique héritée du nazisme. La situation de l'Allemagne en 1949 laissait en effet une large place à l'incertitude des acteurs quant à l'évolution future du nouvel Etat, bref une situation empreinte du « voile de l'ignorance » (RAWLS, 1971). Nous reviendrons sur cette spécificité allemande.

« *This (...) is the central theoretical problem of the subject of fiscal federalism : the determination of the optimal structure of the public sector in terms of the assignment of decision-making responsibility for specified functions to representatives of the interests of the proper geographical subsets of society* ». (OATES, 1972, p. 19).

Une difficulté importante de définition du fédéralisme financier réside dans l'imbrication de deux niveaux d'analyse, une approche très normative d'une part, mais aussi une analyse plus positive<sup>75</sup> d'autre part.

C'est d'abord dans le champ d'analyse normative que le fédéralisme fiscal a inscrit la plupart de ses contributions. En effet, la problématique centrale du fédéralisme financier renvoie à la question :

“*Which level of government is most appropriate for handling with public function ?*” (RUBINFELD D. L., 1987).

Cette question s'avère donc essentiellement normative et nous interroge, d'un côté, sur les tâches publiques qui doivent être prises en considération mais aussi, d'un autre côté, sur le niveau optimal de répartition spatiale des activités publiques et des compétences entre les différents niveaux de pouvoir. Poussant notre analyse dans le détail, la problématique « fiscal federalism » tente d'apporter quelques pistes de réponses aux questions suivantes :

- ✓ Pourquoi existe-t-il des structures politiques de type fédéral ?
- ✓ Quelles activités publiques doivent être prises en considération ?
- ✓ A quel niveau de pouvoir doit-on confier ces tâches publiques ?
- ✓ Quelle est la fiscalité optimale pour une structure fédérale ?
- ✓ Quel est le rôle des transferts financiers entre les juridictions ?
- ✓ Quelles sont les propriétés d'efficience des migrations entre juridictions ?

Nous avons donc affaire à un débat essentiellement normatif même si certaines contributions ouvrent des champs d'investigation vers des analyses plus positives du fédéralisme. Parmi celles-ci et plus récemment, le fédéralisme financier propose des ouvertures vers une démarche plus positive. Cette tendance semble d'ailleurs se renforcer ces dernières années, en Europe par exemple pour laquelle la poursuite de l'intégration européenne suscite de nombreuses contributions. Ainsi les apports du « *federalism fiscal* » - par exemple dans l'ouvrage *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism* (1994), publié par la Banque Mondiale sous la direction de CHRISTINE I. WALLICH - ont un impact sur l'analyse contemporaine des états fédéraux, en particulier dans les pays en transition de l'Europe orientale (GILBERT, 1996) mais aussi en Asie<sup>76</sup>. De nombreux pays en voie de développement, pour faire face à l'inefficacité gouvernementale, se rapprochent de cette voie<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Pour une définition des termes, « on dit d'une recherche qu'elle est positive quand elle s'appuie sur des faits certains, assurés. Par opposition, une recherche normative produit des normes et des jugements de valeur pour infléchir la réalité. » (CROZET, 1989)

<sup>76</sup> SPAHN fait remarquer que la Chine s'intéresse de près aux enseignements du fédéralisme financier pour une organisation explicite et territorialisée des flux financiers interrégionaux.

<sup>77</sup> DERYCKE (1994) donne un aperçu assez exhaustif des contributions à propos des pays en voie de développement.

#### **1.4) Une perspective « concurrentielle », « coopérative » et « constitutionnelle » du fédéralisme**

Partant de la diversité des approches en termes de fédéralisme financier, il est néanmoins possible de présenter trois composantes principales :

- D'abord, une perspective plus normative d'un fédéralisme concurrentiel. Ce programme de recherche fonctionne dans le sens d'une « approche mécanique, modélisée » ou « *design by machines* » (BRETON et SCOTT, 1980), qui correspond à une approche orientée sur le bien-être et les ressources. Partant d'une vision très apurée, verticale, inspirée par le « fédéralisme fonctionnel » de MUSGRAVE et les modèles traditionnels du « *layer-cake* », cette perspective est fondée sur les hypothèses classiques de la philosophie utilitariste, d'agents mobiles maximisant leur utilité et de collectivités qui se comportent comme des agents maximisateurs, ou même des « bureaucrates maximisateurs » (SPAHN, 1988). L'objectif est de déterminer une structure fédérale optimale en faisant référence au critère d'efficacité parétienne. Cette perspective met en avant les logiques de concurrence, fiscale en particulier, entre les différentes collectivités. Cette logique concurrentielle est motivée par des préférences régionales différentes, par le choix de technologies différentes dans l'offre de biens publics, par une vision différente de l'offre de biens publics d'une collectivité à l'autre, et donc des écarts entre les bénéficiaires et la disponibilité à payer des agents (SPAHN, 1988). Un des développements les plus intéressants dans ce sens reste le modèle de TIEBOUT (1956).
- Ensuite, une perspective alternative, très inspirée par l'héritage allemand et fondée sur une vision horizontale et coopérative du fédéralisme<sup>78</sup> (SPAHN, 1978). Née de l'observation pragmatique et positive de la pratique fédérale, en Allemagne, Australie, Canada et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis, cette perspective part de l'idée que les modèles traditionnels ignorent les logiques de partage et de redistribution des recettes fiscales entre les différents niveaux de pouvoir, les mécanismes de coordination de l'action publique et les différentes « tâches communes », dont nous verrons le rôle fondamental dans la compréhension du fédéralisme allemand contemporain.
- Enfin une réflexion plus récente sur le processus d'émergence et d'évolution du fédéralisme, dans un cadre de choix collectif, de contrat social ou constitutionnel par exemple. Il s'agit bien plus de prendre en compte les comportements des agents, des « bureaucrates », des hommes politiques, des groupes de pressions, leurs incitations, d'intégrer des composantes informationnelles, ... Il est plus question d'analyser le processus positif de la pratique fédérale. Tout en l'inscrivant dans une perspective économique, BRETON et SCOTT parlent bien plus d'une perspective de type « *design by politicians* » (BRETON et SCOTT, 1980). Nous parlerons d'une perspective constitutionnelle du fédéralisme, en écho avec le cadrage du *Public Choice* et de la « *Constitutional Economics* ».

---

<sup>78</sup> Selon CROISAT (1992), cette expression a été élaborée dans le contexte du *new deal* américain.

### 1.4.1) Un fédéralisme concurrentiel : une contribution normative à « l'économie pure »

Le modèle traditionnel s'inspire de la vision d'un espace fédéral de type « *layer-cake* » dans lequel les différentes compétences publiques sont réparties de manière stricte et indépendante verticalement entre les différents niveaux de pouvoir. La répartition des dépenses fiscales suit l'affectation des compétences, en référence au principe de connexité (SPAHN, BIEHL). Quant aux bases fiscales et donc aux recettes, elles sont prélevées de manière indépendante à niveau de chaque niveau de pouvoir en référence au principe d'autonomie. D'inspiration très anglo-saxonne, cette perspective tranche avec une conception plus européenne, principalement allemande, du fédéralisme – le modèle coopératif par exemple - qui a conduit à un certain hermétisme face à ces modèles qui ont d'ailleurs bien du mal à traiter des éventuelles corrections horizontales, qui doivent intervenir en présence d'effets externes et d'effets de débordement, le monde idéal étant donc souvent choisi sans « *regional spillover* » entre collectivités, en référence au principe d'équivalence fiscale que nous développerons par la suite. Ces modèles de fédéralisme concurrentiel établissent que le degré de décentralisation optimale peut être obtenu par un calcul coût-avantages fondé sur des contraintes spatiales, techniques et financières. Si un tel calcul se révèle impossible, la concurrence entre juridictions pourrait aussi conduire à une structure optimale. A termes, pour chaque fonction publique, peut correspondre une juridiction particulière ce qui nous amène à concevoir de manière théorique autant de juridictions que de compétences publiques<sup>79</sup> !

Un des développements essentiels de cette perspective de fédéralisme concurrentiel reste l'approche de TIEBOUT lorsqu'il suggère que les forces de la concurrence conduisent à une allocation Pareto-optimale des ressources aux niveaux des gouvernements locaux. Influencée par les apports de la doctrine traditionnelle utilitariste, cette vision concurrentielle du fédéralisme se fonde sur une logique de collectivités maximisant leur bien-être et d'agents mobiles qui migrent d'une localité à l'autre en fonction de leurs préférences. Toute perspective procédurale et de détermination des choix collectifs intégrant des logiques de coopération ou de redistribution à un niveau national en est exclu, d'où son ancrage dans « l'économie pure ». Les acteurs sont donc indépendants les uns des autres, les interactions sont impossibles<sup>80</sup> et la seule contrainte reste la satisfaction des préférences individuelles régionales.

#### Acte de naissance

S'insérant très clairement dans le paradigme néo-classique, cette perspective pure du fédéralisme trouve son acte de naissance dans l'article fondateur de TIEBOUT (1956) : face au pessimisme qu'avait engendré l'article de SAMUELSON (1954) sur l'incapacité du marché à assurer une allocation optimale de biens collectifs, TIEBOUT a ouvert une voie en montrant, sous une série d'hypothèses très restrictives, qu'un pays divisé en plusieurs juridictions pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs. Le choix de la résidence, c'est-à-

---

<sup>79</sup> Ce qui fait dire à E. THÛNI par exemple que le « *fiscal federalism therefore has a very naive theory of government* » (KING, 1984)

<sup>80</sup> Les fonctions d'utilité collective sont perçues dans un sens très classique comme une agrégation des utilités individuelles. Des comportements de type altruiste, fondés sur une interdépendance des utilités (HOCHMAN et RODGERS, 1969), ne sont pas pris en compte. (Pour une analyse plus poussée, voir SCHREYER, 1983)

dire la libre mobilité des citoyens, devient un mécanisme de révélation en même temps que d'efficacité dans la production des biens et services publics. Il précise que les individus peuvent, en effet, quitter leur localité - d'où le sens du « vote avec les pieds » (« *voting by feet* »), d'où une incitation pour les autorités locales à utiliser efficacement les ressources et à fournir des quantités et une qualité de services publics reflétant les préférences des individus. Au fondement du fédéralisme fiscal se trouve donc cette aspiration à une prise en compte des préférences régionales des agents.

Parfait substitut au marché, le fédéralisme serait à même de faire une synthèse entre efficacité et démocratie.

### **Effacité : quelles hypothèses du modèle de TIEBOUT ?**

Le modèle de TIEBOUT propose un mode de résolution efficace pour l'offre de biens collectifs : les agents se répartissent entre les juridictions de façon à maximiser leur satisfaction. Ils révèlent ainsi leur préférence. Mais cet optimum repose sur un ensemble d'hypothèses fondamentales :

- L'information sur les biens collectifs proposés est supposée parfaite dans chaque juridiction et disponible pour l'ensemble des agents, de même que la charge fiscale exercée.
- La mobilité des agents est totale. Son coût est nul et n'a pas d'autres motivations que les avantages fiscaux et les décisions collectives sur les biens publics offerts.
- Les juridictions sont nombreuses, réparties de façon homogène dans l'espace. Une multitude d'agents est susceptible de migrer.
- Les biens collectifs sont produits au coût moyen minimum dans chaque juridiction.
- Il n'existe pas d'effets de débordement entre juridictions, ce qui signifie que la sphère d'influence d'un bien public se limite à la zone d'influence de la juridiction.
- Des économies d'échelle s'avèrent impossible pour la production des biens collectifs.

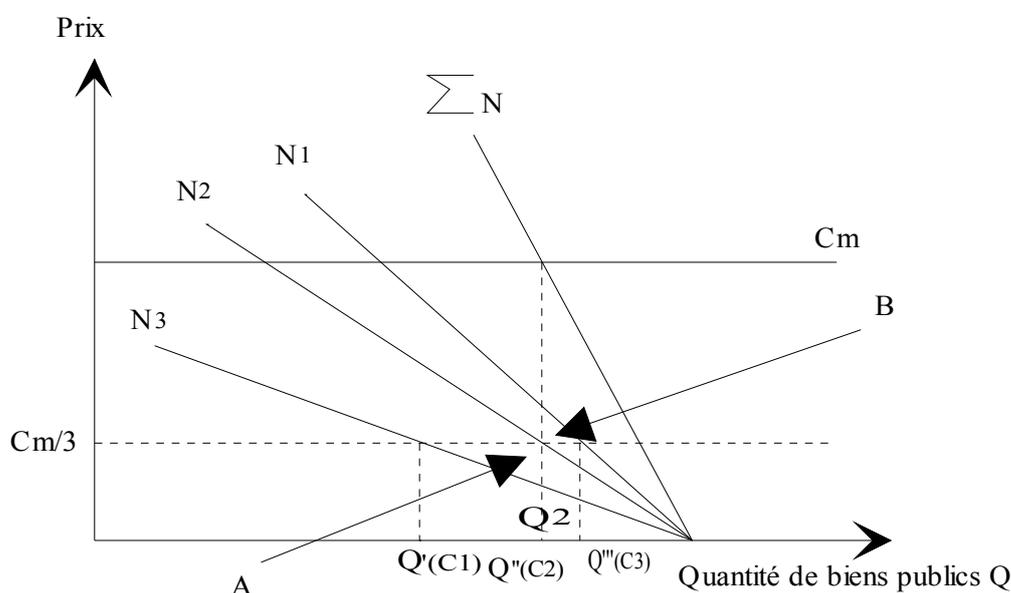
Ces hypothèses fondent, en grande partie, notre perception du fédéralisme financier comme une contribution à « l'économie publique pure ». La pertinence de l'intuition de TIEBOUT trouve toute sa valeur dans son caractère normatif car il définit une configuration claire pour la définition d'un optimum. Il ouvre aussi, d'un point de vue plus positif, de nombreuses pistes pour une confrontation des modèles avec la pratique fédérale - en posant la question des effets externes, de la taxation optimale- et donne au fédéralisme cette dynamique déjà évoquée.

### **Une formalisation du modèle de Tiebout**

Le schéma suivant propose une schématisation du modèle de TIEBOUT. Considérons tout d'abord trois individus appartenant à une seule commune. Ces trois individus ont trois fonctions de demande ( $N_1$ ,  $N_2$ ,  $N_3$ ). Retenons l'hypothèse de coûts marginaux de production des biens locaux constants ( $C_m$ ) ainsi qu'une détermination de leur quantité intervenant à l'unanimité. L'équilibre de SAMUELSON, fonctionnant sans hypothèse de mobilité, se place alors en  $Q_2$  pour lequel la somme des utilités marginales – ou mieux les taux marginaux de substitution - est égale à la somme des coûts marginaux – ou mieux les taux marginaux de transformation.

Prenons maintenant trois communes (C1, C2, C3) identiques accueillant chacune trois individus, mobiles et possédant la fonction de demande ( $N_1, N_2, N_3$ ). L'équilibre de TIEBOUT s'établit alors comme suit : les décideurs de la première commune produisent, selon  $N_3=(C_m)/3$ , la quantité  $Q'(C_1)$  dans la première commune, la quantité  $Q''(C_2)$  dans la deuxième commune ( $N_2=C_m/3$ ) et  $Q'''(C_3)$  dans la troisième commune ( $N_1=C_m/3$ ). Cela motive les trois individus possédant la fonction de demande  $N_3$  de vivre dans la commune C1 (les agents venant de C2 et C3 migrent vers C1), les 3 individus avec  $N_2$  dans la commune C2 et les trois individus exprimant  $N_1$  dans la commune C3. De cette manière et sous les hypothèses précédentes, le modèle de TIEBOUT offre une allocation des ressources visiblement plus efficace que dans le modèle de SAMUELSON dans lequel pour les trois communes la même offre uniforme  $Q_2$  est produite. Le gain en efficacité correspond au triangle A et B.

**Figure 3: une schématisation du modèle de TIEBOUT**



Source : adaptée de ZIMMERMANN K.W., KAHLENBORN W., 1994

Il est intéressant de remarquer que le modèle de TIEBOUT correspond à un cas particulier de l'équilibre de LINDAHL, dans lequel l'utilité marginale des individus correspond au prix de l'impôt de l'individu. Dans l'équilibre de TIEBOUT, la concurrence entre les communes conduit en effet à un équilibre des prix de l'impôt en incitant à une migration des agents.

### **Démocratie : les conditions du modèle de TIEBOUT**

La perspective démocratique du modèle de TIEBOUT repose sur la révélation des choix sociaux à partir des préférences individuelles des individus qui sont principalement fonctions de leurs revenus.

D'une part, par leur mobilité, ils révèlent leurs choix individuels en termes de biens collectifs en se localisant là où l'offre de biens publics correspond à leur aspiration. Comme le rappelle TIEBOUT, ce « vote avec les pieds » a une dimension profondément politique car il est garant de l'intérêt général.

D'autre part, le modèle suppose que la mobilité parfaite des agents les amène à se localiser de manière homogène entre les localités. Cette homogénéité de localisation des acteurs constitue une hypothèse forte du modèle car elle garantit la réalisation de l'optimum de SAMUELSON. En effet, de façon explicite, les individus se répartissent de façon identique en sociétés « indifférenciées » (DUPONT-DOBZYNSKI, 1995). Ils s'assemblent à partir de choix sociaux identiques. Le modèle de TIEBOUT lève donc la contradiction entre intérêt individuel et intérêt collectif, entre rationalité individuelle et rationalité collective. Dans chaque juridiction, l'intérêt général coïncide avec les intérêts particuliers des individus, ce qui fonde la contribution démocratique - avec celle de l'efficacité - du modèle.

### **Le monde de Tiebout : une solution au paradoxe de Condorcet et au pessimisme de Arrow**

Sous cette forme de cas d'école, le monde de TIEBOUT lève le paradoxe de CONDORCET<sup>81</sup> et propose une solution au « théorème d'impossibilité » (ARROW, 1963) qui témoignait d'un pessimisme face à une éventuelle agrégation des préférences individuelles divergentes.

Le modèle de TIEBOUT s'inscrit alors doublement dans la logique fondamentale du fédéralisme fiscal, en ce sens qu'il est fondé sur le strict respect des préférences individuelles; les citoyens se regroupent alors en préférences régionales homogènes sur une juridiction donnée. La révélation individuelle de ces préférences collectives par la mobilité définit une pratique démocratique qui simplifie l'inévitable agrégation de choix individuels divergents.

### **Au fondement : le respect des préférences individuelles**

L'analyse en termes de fédéralisme fiscal fait une place de premier ordre au respect des préférences individuelles, considérées, dans une tradition très micro-économique, comme le moteur de la vie sociale. En ce sens, c'est l'intuition de TOCQUEVILLE, présentée en première page de notre introduction, qui est réaffirmée.

Cette prise en compte des préférences individuelles motive la plupart des contributions théoriques sur le thème du fédéralisme fiscal. Cette dimension ne renvoie cependant pas aux seules caractéristiques des modèles : lorsque TOCQUEVILLE reconnaît l'importance des spécificités régionales, il admet implicitement qu'un gouvernement régional sera plus à même de les satisfaire. Nous sommes là très proche des conclusions d'homogénéité spatiale qu'impose le modèle de TIEBOUT. Certaines régions sont en effet caractérisées par une langue, une histoire, une religion commune, une pratique des biens publics propres. Une forme d'identité peut s'affirmer autour de ces facteurs exogènes à la sphère économique, s'il est tenté de les considérer comme autant de biens collectifs<sup>82</sup> (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996). Sur ces bases, le fédéralisme se justifie donc pleinement car il octroie une réelle autonomie aux niveaux régionaux, garants de cette identité. Le fédéralisme se place donc bien dans une

---

<sup>81</sup> Le paradoxe de CONDORCET montre « que la somme des jugements individuels transitifs peut conduire à une opinion globale intransitive et donc indépendante » (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996)

<sup>82</sup> Il est intéressant d'observer, à ce titre, les divergences d'appréhension des biens publics en Europe. L'Allemagne, la France et les pays nordiques leur donnent une place prépondérante dans la vie sociale - il n'y a qu'à observer le niveau d'entretien et de modernisation des biens publics dans ces pays. A l'inverse, la pratique britannique et belge, même si pour cette dernière elle est plus liée à une contrainte budgétaire, les placent plutôt au second plan.

logique de fonctionnement « du bas vers le haut ». Il accepte de reconnaître des différences régionales fortes. L'objectif de l'action publique se trouve profondément justifiée puisque comme le rappelle TULLOCK :

« *The most efficient government is not the most orderly looking government but the government that comes closest to carrying out the wishes of its masters* » (TULLOCK, 1969)

Néanmoins, la problématique fédérale en économie ne saurait se limiter à une seule mise en valeur des bienfaits de la décentralisation. De nombreux risques de ségrégation et d'éclatement demeurent. Nous tenterons aussi de montrer que le fédéralisme peut aller aussi plus loin en offrant une définition moderne de la solidarité nationale.

### **Une donnée fondamentale : la libre mobilité des facteurs**

La mobilité des citoyens comme vecteur de révélation des préférences individuelles pour les biens publics constitue l'apport principal du « *fiscal federalism* » (TIEBOUT, 1956). C'est une intuition que partageaient déjà les premiers penseurs du fédéralisme, comme TOCQUEVILLE, en particulier au regard des politiques de redistribution (PIKETTY, 1995): TOCQUEVILLE suggéra que les différences de comportement envers les politiques de redistribution entre l'Europe et les Etats-Unis pouvaient venir de niveaux différents de mobilité entre les deux continents. MARX insiste même sur le danger que représente aux Etats-Unis la mobilité géographique des individus pour le développement d'une conscience et d'un mouvement socialiste<sup>83</sup>. Néanmoins, de nombreuses études empiriques ont montré la limite de ces analyses qui ne sont pas toujours vérifiées. Elles sont surtout le fait de croyances collectives et d'intuition propres aux observateurs (PIKETTY, 1994a).

#### **1.4.2) Une perspective plus pragmatique et allemande du fédéralisme : le fédéralisme coopératif**

Les perspectives précédentes offrent deux grilles de lecture traditionnelles pour l'analyse économique du fédéralisme : le modèle du « *layer-cake* », fondé sur une séparation des compétences publiques et des recettes fiscales entre différents niveaux de pouvoir (« *Tax assignment* ») et des relations d'interférence nulles ou quasi nulles entre les niveaux de pouvoir, et le modèle concurrentiel « à la TIEBOUT », où le vote avec les pieds et l'offre décentralisée et concurrentielle de biens publics conduisent à une situation Pareto-optimale.

### **Une insatisfaction croissante face aux résultats de l'analyse pure**

L'insatisfaction face aux résultats des propositions normatives apparaît de façon très nette dans l'histoire de la pensée économique fédérale. Les années 60 ont été ainsi marquées, pour une large part, par la prise en compte des avantages que le gouvernement central pouvait avoir pour la correction des défaillances du marché. A l'inverse les années 80-90 témoignent d'un scepticisme face à l'action publique centralisée au profit d'un retour à une logique d'efficacité par l'allocation décentralisée et l'application du modèle de TIEBOUT, en écho avec

---

<sup>83</sup> Cité par PIKETTY, 1994, p. 16

les enseignements du « new federalism<sup>84</sup> » (QUINGLEY et RUBINFELD, 1986). Les balancements de la doctrine ont renforcé cette difficulté de marquage de la doctrine et ont suscité de nombreuses refontes de la problématique.

Face à ces approches, de nombreuses critiques peuvent être avancées : les référentiels précédents se définissent en effet essentiellement dans un cadre « a-historique » et « abstrait » (SPAHN, 1988, p. 149). SPAHN précise qu'elles ne sont peu pertinentes pour comprendre le fonctionnement des fédérations contemporaines. Il insiste en effet sur le poids des tendances historiques, fondées sur « des forces motrices », avant tout économiques, politiques et sociales et l'impossibilité de construire « *de novo* » une fédération optimale (SPAHN, 1988, p. 149). Il conclue :

« *Constitutional choice is not simply a matter of economic reasoning* » (SPAHN, 1988, p. 150).

HIRSCHMAN insiste d'ailleurs sur l'importance d'une prise en compte, au delà des logiques d'allocations marchandes, des autres formes de coordination, comme les traditions (« *loyalty* »), la négociation (« *voice* »), ou la démission (« *exit* ») (HIRSCHMAN, 1995).

De plus la pratique fédérale suscite de nombreuses contradictions par rapport au modèle normatif, en renvoyant la doctrine à une vision « naïve » du fédéralisme, reposant sur une base spatiale vierge de tout référentiel historique, politique ou territorial. L'état fédéral est perçu au travers d'un « *scratch* » théorique (THÖNI, 1986), dans lequel les collectivités se comportent comme des agents maximisant leur ratio coût-avantages. Face à ce constat, notre thèse vise plutôt à réinvestir le champ de l'analyse empirique du fédéralisme.

### **Le modèle coopératif**

L'observation des institutions fédérales révèle un profond fossé entre la pratique fédérale, pragmatique, et les modèles de « l'économie pure ». Ainsi l'approche classique ne tient-elle pas compte, par exemple, des coûts de coordination dans le financement d'un bien public au niveau fédéral. Face à ce constat, une perspective plus coopérative du fédéralisme est censée prendre en compte la diversité des pratiques fédérales, principalement en termes de financement. Cette réflexion fut largement développée en Allemagne, ce qui n'est pas un hasard, nous le verrons dans le troisième chapitre, et doit beaucoup aux nombreuses contributions de SPAHN (1978, 1988).

Face au modèle du « *layer-cake* », SPAHN propose de prendre en compte l'ensemble des dispositions caractérisant une vision « d'une machinerie fédérale co-ordinative, qui s'exprime avant tout dans la répartition des recettes fiscales qui peuvent être partagées entre plusieurs niveaux de pouvoir (*tax sharing*). Mais cette perspective va plus loin puisqu'elle intègre les systèmes élaborés de transferts entre juridictions, de partage des recettes fiscales et de certaines charges entre les différents niveaux de pouvoir, des organes de décisions collectives concertées, des arrangements constitutionnels plutôt coopératifs, ... (SPAHN, 1988, p. 158). Ces mécanismes peuvent être issus de choix constitutionnels, ce qui renforce l'importance de leur analyse qui interviendra dans la troisième partie, mais aussi du cadre législatif, politique et même, à l'extrême, précise SPAHN, sur des « bases volontaires » (SPAHN, 1988).

---

<sup>84</sup> en écho avec la prise de position de R. REAGAN : « *financial assistance to the poor is a legitimate responsibility of states and localities* », cité par BROWN et OATES, 1987, p. 307

Il s'avère donc important de tenir compte des mécanismes de coordination qui sont inséparables de la logique fédérale. En s'inscrivant dans la pensée de MATHEWS, à laquelle la contribution de SPAHN rend hommage, le « *tax sharing* » se présente comme « *one of the most effective assignment rules for a highly consensual federation* ». Ce modèle appelle de nombreuses conditions : niveau élevé de consensus au sein de la fédération, « coût d'administration fiscale peu élevé, absence de compétition fiscale entre les juridictions, pas d'usage non-coordonné de taux d'impôt progressif, uniformité des règles fiscales qui n'entraînent pas les contribuables à suivre des comportements stratégiques,... » (SPAHN, 1988, p. 160).

### **Une perspective différente à celle de TIEBOUT**

Pour SPAHN, le pourcentage de recettes fiscales partagées révèle « le degré de consensus » d'une fédération (SPAHN, 1988, p. 161). Il s'inscrit alors dans une perspective très différente de celle de TIEBOUT où l'homogénéisation et le regroupement des individus dans des régions données sont atteints par les migrations qui sont fonctions de préférences individuelles stationnaires et figées. Par contre, la perspective de SPAHN souligne l'importance « d'une homogénéisation atteinte au-delà des collectivités grâce aux modifications des fonctions de préférences individuelles dues à l'éducation, aux médias de masse et à l'existence d'une société ouverte (SPAHN, 1988, p. 164, note 7) :

*« The more mature a federation, the more homogeneous people's attitudes towards the level and the quality of different public expenditure programs ; the greater the degree of cultural, religious and economic homogeneity in a federation ; the greater the degree of consensus, the less the need to assign tax bases to vertically separated layers of government » (SPAHN, 1988, p. 161).*

A l'origine de la fédération, tout porte à croire que celle-ci va tenter de revendiquer un maximum d'indépendance et d'autonomie fiscale. Elle va alors s'orienter vers un jeu non-coopératif. A l'inverse, plus la fédération devient « mature », plus le choix de la voie indépendante se révèle « illusoire » - les coûts de sécession se révèlent importants - , plus la logique coopérative tendra à s'imposer.

Cette perspective, fort séduisante pour appréhender le fédéralisme allemand, ouvre aussi la voie à une analyse toujours plus procédurale du fédéralisme, fondée sur l'analyse économique des Constitutions.

#### **1.4.3) Une vision constitutionnelle du fédéralisme**

Cette facette de la perception économique du fédéralisme apparaît particulièrement délaissée dans la littérature. Ainsi, pour GILBERT, il est :

*« de peu d'importance de savoir si, et pourquoi, la décision publique à chaque niveau de collectivité résulte d'un arrangement ponctuel ou non, d'une délégation (...) ou d'une disposition garantie par la Constitution (...). » (GILBERT, 1996).*

De la même manière, BELANGER rappelle que :

« Les économistes ont une nette tendance à identifier le fédéralisme à de simples relations intergouvernementales comme si tous les pays étaient implicitement des fédérations par la présence des corporations municipales sur leur territoire. Ils négligent donc les importants aspects constitutionnels de la question » (BELANGER, 1988; p. 253).

Pourtant de nombreux éléments nous poussent à investir le champ de l'analyse économique constitutionnelle du fédéralisme, au sens de la « *Constitutional Economics* » et de l'Ecole du Choix Public ou « *Public choice* ». En écho avec ces développements, le quatrième chapitre décrira, de manière appliquée, les choix constitutionnels qui ont forgé la société et les institutions de l'Allemagne contemporaine.

### **Un renouveau de la problématique : le choix de la « *Constitutional Economics* » et du « *Public choice* »**

Le renouveau des perspectives de l'analyse économique du fédéralisme ouvre de vastes champs d'analyse, qui peuvent être synthétisés autour de trois voies. Dans cette partie, nous développerons principalement les deux premières perspectives.

- D'abord, il ne semble pas suffisant de mener une seule analyse économique coût-avantages du fédéralisme. Une étude des choix constitutionnels et des règles qui aboutissent à un tel calcul paraît aussi s'imposer. Certains économistes se sont alors penchés sur l'existence et le développement de structures fédérales. La question du choix des règles – nous avons insisté précédemment sur l'importance de la Constitution dans la construction fédérale - revêt ici une importance fondamentale en investissant aussi le champ de la « *constitutional economics* ». Il s'agit de savoir pourquoi et comment les acteurs locaux, régionaux, centraux ont choisi un cadre constitutionnel à l'état fédéral. C'est une analyse plus procédurale, normative et économique du fédéralisme qui nous est donc proposée ici, en s'interrogeant à la fois sur le processus d'émergence d'un état fédéral et sur ses performances.
- Ensuite, l'existence d'un état des choses - une division des pouvoirs et une structure politique à plusieurs niveaux de pouvoir- a modifié l'angle d'analyse en développant les analyses plus positives sur le comportement des acteurs, la pratique fédérale, le rôle des hommes politiques, des « bureaucrates » et de groupes de pression. En ce sens, c'est une problématique très « *Public Choice* » qui est peut être proposée à l'analyse économique du fédéralisme. Il est donc important de s'interroger sur les liens entre gouvernements centraux et locaux, sur le choix des règles de contrôle et de vote. La démarche s'inscrit alors dans une analyse positive, plus institutionnelle et comparative des pratiques fédérales, en prenant en compte l'inscription constitutionnelle et historique du fédéralisme.
- Enfin, à l'opposition classique entre harmonisation et compétition, une troisième voie propose aussi une analyse en termes de coordination, en partant des acteurs locaux, régionaux et nationaux, des juridictions considérées sur un même pied d'égalité (THERET, 1996). L'analyse rompt donc en partie avec la problématique centre-périphérie ou centralisation-

décentralisation en recherchant un optimum instable de type consensuel. Il s'agit de passer d'une analyse statique à une conception dynamique prenant en compte le processus politique continu de négociation, l'apprentissage permanent de la pratique fédérale et les indispensables évolutions des règles, constitutionnelles en particulier, du jeu fédéral.

### *Choix constitutionnels et perspective fédérale*

La mise en évidence des choix constitutionnels constitue un apport décisif à la réflexion économique publique. Elle fut l'œuvre de J. M. BUCHANAN<sup>85</sup>, prix Nobel d'Economie en 1986 et de G. TULLOCK qui fondèrent de l'Ecole de Choix Public (« *Public Choice* »). Leurs travaux s'efforcèrent de combler deux lacunes de l'économie publique : d'une part, ils mettent l'accent sur le rôle des dépenses publiques, très souvent occultées au profit de travaux sur la taxation dans la littérature des finances publiques. D'autre part, ils ont développé une analyse des mécanismes de la prise de décision collective en s'appuyant sur les instruments de l'analyse économique, ce qui revient à dire, chez BUCHANAN, que le processus politique peut être appréhendé par le marché en fonction de l'offre et de la demande. Les travaux de BUCHANAN se situent donc exactement au cœur des liens entre les sphères politique et économique : il propose une réflexion débouchant sur une vision très globale de la société, dans laquelle les agents - fonctionnaires, leaders politiques, partis, groupes de pression - agissent comme des agents sur un marché et suivent donc un comportement rationnel de maximisation d'utilité. Les individus, tant pour leurs choix publics que pour leurs décisions privées, obéissent à la même règle. Nous y reviendrons. Son inscription dans le paradigme néo-classique est donc totale.

Son influence aux Etats-Unis est indéniable, en particulier dans sa critique des politiques économiques d'inspiration keynésienne qui conduisent à une disparition de la responsabilité financière et fiscale de l'Etat. Il propose donc un retour à une discipline budgétaire stricte. Cette approche fut au cœur des dispositions de l'amendement « *Gramm-Rudman-Hollings* » qui impose une réduction graduelle du déficit américain. Nous nous intéresserons ici aux travaux de BUCHANAN sur le rôle de l'Etat et les mécanismes de l'action collective. Nous laisserons de côté l'approche, fort intéressante par ailleurs, des finances publiques.

### Le référentiel théorique de la « *Constitutional Economics* »

Le point de départ de l'analyse de BUCHANAN réside dans l'idée que l'individu est la seule source de valeur en société, alors que HAYEK va plutôt postuler, nous le verrons, l'existence de droits individuels fondamentaux (HAYEK, 1994). A ce titre, la perspective hayekienne rejoint celle de KOLM, lorsqu'il précise que chaque individu a un droit exclusif et absolu sur lui-même, l'Etat se trouve légitimé à partir du moment où il respecte ces droits (KOLM, 1985). Cet ancrage de l'analyse sur les seuls choix des individus signifie, chez BUCHANAN, d'une part, que les préférences des agents ne sont pas convergentes mais aussi, d'autre part, que, s'il accord il y a, il reste du ressort des seuls agents. Cet accord n'est donc

---

<sup>85</sup> JAMES MAC GILL BUCHANAN est né le 2 octobre 1919 dans le Tennessee. Il soutient son doctorat en 1948 à l'Université de Chicago, sous la direction de F. KNIGHT. Il a été ensuite Professeur à l'Université de Floride de 1951 à 1956 puis à l'Université de Virginie. Après un passage par l'Université de Californie à Los Angeles, il a fondé le Center for Study of Public Choice à l'Institut Polytechnique de Virginie. En 1983, il enseigne à l'Université George Mason à Fairfax en Virginie.

pas initié : il est simplement constaté (WOLFELSPERGER, 1995). En ce sens, il se différencie de la perspective développée par KOLM et les économistes parétiens lorsqu'ils soutiennent que l'Etat puisse se définir en référence à ce que les agents auraient choisi en situation contractuelle parfaite, c'est-à-dire s'il avait pu raisonner en l'absence de coût de transaction ou de négociation et d'asymétries informationnelles ou d'incertitudes. Dans cette perspective, l'Etat se trouve plutôt révélé.

Néanmoins, dans le monde de BUCHANAN, l'Etat peut apparaître, aux yeux des agents, comme une institution commode pour résoudre les problèmes de coordination entre agents, en particulier pour faire respecter le système de droit de propriété et produire, au besoin, des biens collectifs (WOLFELSPERGER, 1995). Supposons que les agents créent à l'unanimité cet Etat pour bénéficier des biens collectifs ainsi produits, il n'en demeure pas moins chez BUCHANAN que « les individus ne vont pas se contenter naïvement de créer un Etat sans se préoccuper de savoir comment il accomplira la mission » pour laquelle il a été créé (WOLFELSPERGER, 1995). Cette démarche constitue l'acte de naissance de la « *Constitutional Economics* » car évidemment ce questionnement n'est pas soutenable pour chaque décision et il est difficile d'imaginer que les agents vont parvenir à chaque fois à l'unanimité. Mais cet idéal peut être atteint, selon BUCHANAN, au niveau des institutions originelles qui donnent naissance à cet Etat, c'est-à-dire au niveau de sa Constitution : une décision sera dite légitime si elle a été prise dans le cadre d'une Constitution faisant l'unanimité autour d'elle.

Cette perspective diffère néanmoins de la conception de KOLM et des économistes parétiens car, chez eux, l'Etat se définit comme une institution possédant le monopole de la contrainte et agissant en situation d'information parfaite (WOLFELSPERGER, 1995).

#### Le choix d'une Constitution optimale et la question du choix d'une règle de vote

Au cœur de cette interrogation se trouve l'ouvrage fondateur de BUCHANAN et TULLOCK, « *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy* », (1962). La référence à la démocratie constitue le point de départ de l'analyse, et en particulier le refus du « despote éclairé » qui avait inspiré une vaste littérature. En se fondant sur la base d'une maximisation du bien-être des citoyens, les auteurs considèrent que le choix d'une règle se détermine en fonction d'un arbitrage entre les coûts et les bénéfices associés à la prise de décision :

*« We have assumed that the rational individual, when confronted with constitutional choice, will act so as to minimize his expected costs of social interdependence, which is equivalent to saying that he will act so as to maximize his expected utility from social interdependence » (BUCHANAN et TULLOCK, 1962, p. 49).*

Les bénéfices représentent les gains d'utilité des agents. Les coûts sont doubles : d'une part les coûts de prise de décision (« *decision-making-costs* ») liés aux efforts de négociation qui doivent déboucher sur un accord et, d'autre part, les coûts externes (« *external-costs* ») qui représentent la perte d'utilité subie par les agents opposés à la décision (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p. 63-64). A partir de ces définitions des coûts, les auteurs développent les fonctions de coûts correspondantes :

Coûts externes :  $C(i) = f(N_a)$ ,  $i=1,2,\dots,N$  avec  $N_a \leq N$

Coûts de prise de décision :  $D(i) = g(N_a)$ ,  $i=1,2,\dots,N$  avec  $N_a \leq N$

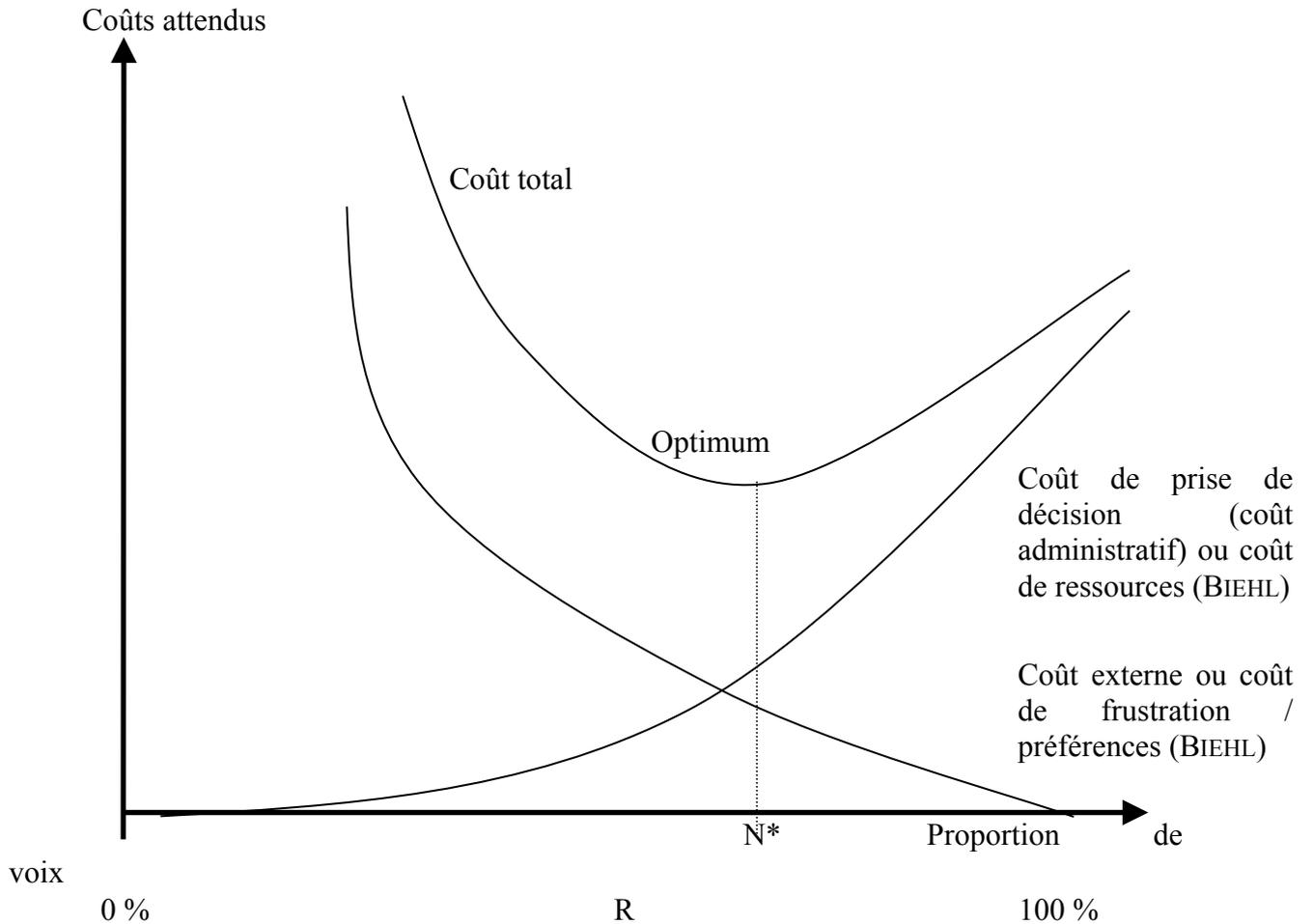
$C(i)$ , respectivement  $D(i)$ , représente la valeur du coût correspondant imposé au  $n$ -ième individu par l'action des individus autres que lui-même.  $N_a$  signifie le nombre d'individus extraits du groupe total  $N$  qui sont susceptibles de donner leur accord avant que la décision finale soit arrêtée. Le schéma suivant illustre cet optimum pour le choix des règles. Il précise l'évolution des coûts en fonction du nombre de voix requis :

*“Geometrically, we add the two costs functions vertically. The optimal or most efficient decision-making rule for the individual whose expectations are depicted and for the activity or set of activities that he is considering will be that shown by the lowest point on the resulting curve.” (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p. 70).*

Le coût externe est nul lorsque la règle de l'unanimité est retenue. Par contre il progresse en fonction du nombre d'individus opposés à la décision. Le coût de prise de décision est inversé : il est nul lorsqu'un individu définit la règle de vote et se trouve à son point maximum lorsque la règle de vote est l'unanimité, c'est-à-dire lorsque le coût de négociation est élevé (cas de l'unanimité). Il est alors possible d'identifier la règle qui minimise la somme de ces deux coûts comme la règle de majorité optimale, en l'occurrence celle définie par le point  $N^*$  (voir figure 4).

Cette perspective a été profondément enrichie par les travaux de BIEHL (1994). Il considère que la notion de « coût externe » peut susciter certaines confusions et préfère l'appellation de « coût de frustration » ou « préférence » (BIEHL, 1994, p. 154). De même, le concept de « Coût de prise de décision » relève plus, chez BIEHL, du « coût de ressources ». L'interprétation de cette analyse en termes de coût de « ressources – coût de frustration » conduit à déterminer le degré de représentativité d'un système politique. Dans cette perspective, un système de représentation démocratique minimise les coûts car il autorise une expression substantielle des préférences individuelles sans augmenter de manière démesurée les coûts de la négociation et du processus politique (BIEHL, 1994). Cette analyse peut aussi, selon BIEHL, être étendue à de nombreuses problématiques constitutionnelles. Concernant le problème de séparation des pouvoirs, il peut aussi être perçu comme le résultat d'un arbitrage entre efficacité (minimiser les coûts de ressources en concentrant, en une seule institution politique, le pouvoir politique de décision) et équité (minimiser la frustration causée par un gouvernement susceptible d'abuser du pouvoir. De cette façon, les trois grandes fonctions – législatif, exécutif, judiciaire – sont confiées à trois institutions différentes qui se contrôlent entre elles.

**Figure 4 : la détermination de la Constitution optimale**



Source : J. BUCHANAN et G. TULLOCK, *The calculus of consent*, Ann Arbor University of Michigan Press, 1962, p. 71. Cette perspective a été largement développée et enrichie par BIEHL (1994).

### Quelle constitution optimale ?

Les travaux de BUCHANAN et TULLOCK débouchent sur une analyse des mécanismes constitutionnels et sur l'évidence d'une réponse de type constitutionnelle :

*"What are some of the implications of the analysis of individual choice of constitutional rules that has been developed ? First of all, the analysis suggests that it is rational to have a constitution. By this is meant that it will be rational for the individual to choose more than one decision-making rule for collective choice-making under normal circumstances. If a single rule is to be chosen for all collective decisions, no constitution in the normal sense will exist" (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p. 81).*

Face aux enjeux d'une telle analyse, BUCHANAN et TULLOCK nous offrent une double alternative selon que la règle de vote est à appliquer dans le cas de la constitution et dans les décisions « au jour le jour ». Pour le choix d'une constitution, le vote doit se faire à l'unanimité afin d'éviter qu'une majorité ne puisse abuser de sa position en opprimant les

autres votants. Le choix d'une Constitution selon les principes de l'unanimité se révèle « juste » :

*“The analysis has shown that the rule of unanimity does possess certain special attributes, since it is only through the adoption of this rule that the individual can insure himself against the external damage that may be caused by the actions of other individuals, privately or collectively” (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p. 81).*

La raison énoncée par BUCHANAN et TULLOCK, que l'on retrouvera chez J. RAWLS<sup>86</sup>, a été résumée sous le terme « voile d'ignorance » : les individus négocient et votent dans l'incertitude de leurs positions futures. Ils prennent donc en compte leur intérêt personnel dans une situation de parfaite incertitude quant à l'avenir et choisissent donc des règles qui tiennent aussi compte des autres. De cette manière, ils sont conduits à se mettre d'accord sur des règles minimales avec le maximum de prudence possible (GREFFE, 1994). Pour cela, ils choisiront pour fonction de bien-être social une fonction dite du MAXIMIN, c'est-à-dire qui maximise les positions minimales car personne n'a en effet intérêt à se retrouver dans la position la pire, chaque agent va donc tenter d'adopter une position sage. Cette perspective offre, nous le verrons, une justification fondamentale pour la mise en place de politiques de redistribution, grâce à des transferts qui augmenteront l'utilité des agents les plus mal placés.

*“Essential to the analysis is the presumption that the individual is uncertain as to what his own precise role will be in any one of the whole chain of later collective choices that will actually have to be made” (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p. 78).*

Pour les décisions quotidiennes, la règle de la majorité simple pourrait convenir car la règle de l'unanimité possède un coût de prise de décision bien trop élevé. La règle majoritaire est alors optimale au point minimum de la courbe des coûts totaux. Cette deuxième approche implique certaines hypothèses restrictives :

- ✓ Les individus sont informés de leur gain ou perte d'utilité espéré par rapport à la solution optimale.
- ✓ Cette règle est identique quelque soit la décision retenue. Cependant la fonction de coût varie d'une décision à l'autre en fonction des projets de la société,....

L'analyse de BUCHANAN/TULLOCK nous amène donc à une réflexion plus vaste sur le choix des « règles », la réforme des institutions et le cadre constitutionnel fédéral. Ce débat s'est alors très souvent orienté sur les pistes ouvertes par la théorie normative des finances publiques, à savoir la détermination optimale du niveau des recettes – un système fiscal optimal - et des dépenses publiques et donc d'une constitution fiscale optimale (BRENNAN et BUCHANAN, 1980).

#### L'analyse constitutionnelle offre une relecture des compétences publiques

La perspective précédente implique aussi un enrichissement des trois fonctions économiques précédemment énoncées. Concernant la fonction d'affectation, elle ne signifie non seulement l'utilisation efficiente des ressources publiques pour l'offre de biens privés et

---

<sup>86</sup> Le débat sur la paternité de l'approche en termes de voile de l'ignorance reste ouverte entre RAWLS (1971) et BUCHANAN/TULLOCK (1962), semble-t-il.

publics, mais aussi la mise en place et l'organisation d'institutions susceptibles de produire et de contrôler les droits de propriétés publics et privés et leur éventuelle modification. Concernant la redistribution, le modèle précédent ne limite plus la redistribution à des logiques agissant sur le revenu et le bien-être mais il ouvre la voie à une répartition équitable et juste des droits et des compétences à des individus ou à des institutions responsables. Concernant la fonction de stabilisation enfin, elle est enrichie d'une quête de stabilité de la société et de sa structure politique et ne se limite pas à une recherche de stabilité des prix ou de niveau d'emplois élevés.

De cette manière, la perspective constitutionnelle du fédéralisme s'écarte de la perception traditionnelle des fonctions d'affectation, de redistribution et de stabilisation, qui est limitée à l'offre de biens publics et privés, car elle l'enrichit dans le sens d'une fonction de « Constitution » chargée de mettre en place et de garantir un système institutionnel efficace, équitable et stable (BIEHL, 1994). Mais cette perspective n'ouvre-t-elle pas la voie à une Constitution Fédérale particulièrement envahissante, puisqu'elle fonctionne en fin de compte comme une institution de contrôle, de garantie, de régulation, acteur de la vie publique et privée ? Force est de reconnaître que la perspective de BIEHL est très marquée par l'expérience fédérale allemande, caractérisée, nous le verrons, par une histoire constitutionnelle riche et, aujourd'hui, par une vie politique, économique et publique largement organisée et régulée par la Loi Fondamentale de la R.F.A. Face à la montée en puissance d'une « Super-Constitution<sup>87</sup> » fédérale, la perspective de HAYEK mérite d'être soulignée.

#### La perspective de Constitution optimale chez HAYEK : l'exigence d'une « Constitution de la Liberté »

Face aux apports de BUCHANAN, TULLOCK et BIEHL, un des ouvrages majeurs de HAYEK (1994), « la Constitution de la Liberté », fait une place importante à l'apport du Constitutionnalisme dans les sociétés humaines. En s'appuyant sur la naissance de la Constitution américaine, HAYEK dresse la charpente d'une « Constitution de la Liberté ». Face aux conflits entre les colons et la mère-patrie, la genèse des Etats Unis s'inscrit bien dans cette quête d'une Constitution : « ils considèrent comme un principe fondamental qu'une « constitution stable » était essentielle à tout système de gouvernement libre, et qu'une constitution signifiait un gouvernement limité ». Très rapidement, la Constitution fut ainsi perçue comme un « appareil à limiter le pouvoir » (HAYEK, 1994, p. 176).

HAYEK résume l'importance d'une Constitution de la Liberté en précisant : « L'idée d'une Constitution implique donc non seulement l'idée d'une hiérarchie des autorités ou pouvoirs, mais aussi celle d'une hiérarchie des lois et règles - où celles qui présentent un degré plus élevé de généralité et émanent d'une autorité plus élevée contrôlent le contenu des décisions plus spécifiques prises par une autorité déléguée ».

Une Constitution pourrait-elle tempérer la volonté du peuple ? A cet argument, HAYEK répond de façon catégorique : un système constitutionnel ne signifie pas « une limitation absolue de la volonté du peuple, mais seulement une subordination des objectifs immédiats aux objectifs à long terme ». Elle s'inscrit bien dans une organisation des sociétés humaines à long terme en renforçant l'intérêt collectif au détriment de l'intérêt individuel. Le choix d'une

---

<sup>87</sup> Ce superlatif vaut tout à fait pour caractériser brièvement la Constitution actuelle de la R.F.A, la Loi Fondamentale.

Constitution repose donc sur des principes « sous-jacents », « plus fondamentaux ». Comme l'écrit HAYEK, ces principes ne « peuvent n'avoir jamais été exprimés », mais rendent « possible et précèdent le consentement et les lois fondamentales écrites » (HAYEK, 1994, p. 180). L'acceptation de principes constitutionnels suppose un ordre établi et un respect des règles du jeu ex-ante. Le pouvoir sera exercé « selon des principes couramment admis » (HAYEK, 1994, p. 180) : « le pouvoir n'est finalement pas un fait physique, mais un état d'opinion qui fait que les gens obéissent ».

### Le choix d'une Constitution Fédérale

HAYEK, dans son analyse de la Constitution, place la référence au fédéralisme comme un élément déterminant pour le choix d'une Constitution. Ainsi « le modèle qui devait influencer profondément le monde entier fut la Constitution fédérale » (HAYEK, 1994, p. 178). Le choix des constitutionnalistes américains fut de limiter les pouvoirs du gouvernement central en le divisant entre les Etats. LORD ACTON (1907), dans « *Historical of Freedom*<sup>88</sup> », écrit à ce sujet : « de tous les butoirs opposables à la démocratie, le plus efficace et le plus sympathique fut le fédéralisme... Le système fédéral limite et restreint le pouvoir souverain en le divisant, et en n'assignant au gouvernement que certains droits précis. C'est la seule méthode pour discipliner non seulement la majorité, mais le pouvoir du peuple entier, et cela fournit la plus solide base à une seconde Chambre, qui s'est avérée la garantie essentielle de la liberté dans toute démocratie authentique. » (LORD ACTON, 1907, p. 98).

HAYEK insiste sur la portée d'une telle limitation du pouvoir, en particulier en insistant sur l'impact économique d'une telle forme de gouvernement. D'une part, des autorités distinctes, ne pourront accroître indéfiniment leurs compétences sans se heurter à la souveraineté de l'autorité voisine. Mais, de façon plus significative, HAYEK prend comme exemple le cas des « divers formes de contrôle économique » (p. 182). Selon HAYEK, concentrer le pouvoir économique représente un réel risque. Une forme de contrôle économique peut être efficace « si l'autorité qui les exerce peut aussi contrôler le mouvement des personnes et des biens à travers les frontières de son territoire. Si l'autorité concernée ne peut contrôler ce mouvement, elle ne peut, quand bien même elle a par ailleurs le contrôle des événements à l'intérieur, poursuivre une politique qui requiert l'usage conjoint des deux pouvoirs ». Et HAYEK de conclure : « le gouvernement fédéral est ainsi de façon très concrète un gouvernement limité ». (HAYEK, 1994, p. 183).

### La garantie des droits individuels et le rôle des juges

L'autre élément fondamental d'une Constitution est la garantie des droits individuels. Nous allons voir que la Loi Fondamentale de la R.F.A., en réaction à la dérive de la République de Weimar, s'est attachée avant tout à garantir les droits fondamentaux des individus. Certains intellectuels américains rejetèrent tout d'abord l'idée d'une intégration des droits des individus dans la constitution, prétextant que le fait d'en énumérer quelques uns serait vraisemblablement interprété comme signifiant que le reste n'est pas protégé (HAYEK, 1994, p.184). Pour répondre à cette crainte, la Constitution américaine a intégré une clause restrictive, incluse dans le Neuvième Amendement : « l'énumération de certains droits dans cette Constitution ne doit pas être interprétée comme niant ou minimisant d'autres droits conservés par le peuple ». Ainsi, une déclaration des droits fondamentaux des individus

---

<sup>88</sup>LORD ACTON, « *Historical of Freedom* », Londres, 1907

constitue une protection importante « contre les comportements injustes et oppressifs susceptibles d'émaner du peuple lui-même » (STORY, cité par HAYEK, 1994, p.184).

Enfin, un concept essentiel du constitutionnalisme renvoie au rôle des tribunaux et des cours de justice, qui peuvent prononcer l'inconstitutionnalité de certaines lois. La Loi Fondamentale de la R.F.A. constitue, en Europe, une grande avancée dans ce sens en dotant de nombreux pouvoirs la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe. Toute atteinte aux droits fondamentaux est exclue (article 19 alinéa 2). De même, la Loi Fondamentale allemande autorise tout tribunal allemand à soulever toute exception d'inconstitutionnalité relative aux Lois : l'article 100 précise que « *si un tribunal estime qu'une loi dont la validité conditionne sa décision inconstitutionnelle, il doit surseoir à statuer et soumettre la question à la décision du tribunal compétent pour les litiges constitutionnels du Land s'il s'agit de la violation de la Constitution d'un Land, à la décision de la Cour Constitutionnelle Fédérale s'il s'agit de la violation de la présente Loi Fondamentale* ».

Au delà de ces règles incontournables à respecter, il est établi que le législateur est lié par des règles générales : toute décision qui traite d'un problème particulier peut être étendue à d'autres cas plus généraux. C'est un peu revenir aux sources de la culture occidentale, en particulier avec KANT. Pourrait-on, comme HAYEK, faire apparaître le principe de l'Etat de Droit comme une application particulière d'un principe plus général. L'impératif catégorique de KANT- la règle selon laquelle l'homme doit toujours « agir seulement selon cette maxime, que son acte soit tel qu'en même temps il puisse vouloir que cela devienne une règle universelle » - peut en fait être étendue au domaine politique : « l'impératif catégorique fournit simplement un critère auquel les règles particulières doivent répondre pour être tenues pour justes » (HAYEK, 1994, p. 197).

#### Un impératif : l'Etat de droit

HAYEK s'interroge ensuite sur les relations entre Etat de Droit et libertés économiques : il considère que les auteurs classiques ont été très mal compris dans leur « opposition » à « l'intervention gouvernementale » (HAYEK, 1994, p. 221). En fait, la liberté de l'activité économique doit être conçue dans le cadre du droit, celui-ci pouvant évoluer en fonction des aspirations du législateur. HAYEK ne refuse donc pas l'éventualité d'une action gouvernementale. Ce qui est important, c'est le refus de « ces empiètements ou ingérences dans la sphère privée que les principes du droit visaient à protéger » (HAYEK, 1994, p. 222).

Dans le cadre de l'Etat de Droit, l'Etat est donc susceptible de mener des actions dans la sphère économique : c'est donc « le caractère de l'activité du gouvernement qui importe, plus que son volume ». Là encore l'Etat de Droit est au cœur de cette régulation entre le politique et l'économique : il est « le critère qui nous permet de faire la distinction entre les mesures qui sont incompatibles avec un système de liberté, et celles qui ne le sont pas. » (HAYEK, 1994, p. 223). Il conclut que « l'ampleur et la variété de l'action gouvernementale compatibles, au moins en principe, avec un système de liberté sont donc considérables » (HAYEK, 1994, p. 231). Sans exclure d'éventuels changements qui doivent faire une « large place pour l'expérimentation et l'amélioration », il précise néanmoins que « tous les progrès ultérieurs en matière d'institutions ne peuvent être que lents et graduels » (HAYEK, 1994, p. 231). Dans les limites de l'Etat de Droit, la voie est tracée pour une évolution concertée des liens entre le politique et l'économique.

S'appuyant sur l'exemple de la justice redistributive, HAYEK démontre que la politique de redistribution de l'Etat n'est pas conforme aux principes de l'Etat de Droit. « Les restrictions que l'Etat de Droit impose au gouvernement interdisent toutes les mesures qui seraient nécessaires pour que les individus soient rémunérés d'après l'estimation que quelqu'un d'autre fait de leur mérite ou de leur dû, et non d'après la valeur de leurs services aux yeux de leurs semblables - ou en d'autres termes, s'il repose sur la justice commutative, l'Etat de Droit exclut la poursuite d'une justice redistributive » (HAYEK, 1994, p. 232). En effet, décider de ce que chacun doit recevoir et de ce que chacun doit faire est incompatible avec un idéal de liberté. Toute forme de justice redistributive, selon HAYEK, est un pas vers l'abandon et le remplacement de l'Etat de Droit « par un système radicalement différent, l'économie autoritaire » (HAYEK, 1994, p. 233).

#### Les choix constitutionnels de BUCHANAN et HAYEK : convergence ou divergence ?

Les perspectives de HAYEK et BUCHANAN s'opposent tout d'abord sur la détermination d'une Constitution fédérale optimale, qui reste, chez BUCHANAN, constatée, les agents étant les seuls juges de leurs préférences. Chez HAYEK, la Constitution optimale est plutôt révélée et s'inscrit dans un cadre absolu et minimaliste, alors que les développements de BIEHL confèrent, nous l'avons vu, à cette constitution de larges compétences, en écho avec une tradition très germanique. La perspective de HAYEK est foncièrement méfiante quant à l'aptitude des agents à s'inscrire dans les logiques de l'action collective, d'où sa défense d'une stabilité – voire une certaine immuabilité des acquis constitutionnels – car c'est un choix moral, pas seulement fédéral, alors que BUCHANAN reste, fidèle à lui-même, détaché de toute considération morale. La constitution de BUCHANAN est strictement fédérale. Mue par un processus dynamique, elle peut évoluer en fonction des modifications des préférences des agents. Néanmoins les choix de BUCHANAN et HAYEK se révèlent aussi complémentaires dans la mesure où ils placent l'individu au centre de leur analyse et expriment un profond scepticisme, voire un rejet, de l'acteur public – l'homme politique, le décideur public - et de l'interventionnisme public, qu'ils souhaitent encadrer par la voie constitutionnelle. Ce scepticisme vis à vis de l'acteur public et politique constitue d'ailleurs, toujours chez BUCHANAN, une justification essentielle pour la mise en place d'une structure fédérale. Il s'exprime au mieux dans la perspective du « *Public Choice* ».

#### « *Public Choice* » et choix fédéraux

En complément de l'analyse constitutionnelle du fédéralisme, les recherches de l'Ecole des Choix Publics s'appuient sur un modèle fondamental dont les implications pour l'analyse économique du fédéralisme sont fondamentales : le processus politique doit être appréhendé en termes de marché, c'est-à-dire régi par des lois de l'offre et de la demande, au sein duquel les agents poursuivent des comportements rationnels qui tendent à maximiser leur utilité individuelle. Ces agents regroupent les individus agissant comme électeurs, consommateurs, contribuables, mais aussi les hommes politiques, les partis politiques, les « bureaucrates » et les groupes d'intérêt. Le choix fédéral, lorsqu'il s'appuie sur des logiques concurrentielles, constitue alors une garantie contre les dysfonctionnements et les défaillances de l'acteur public.

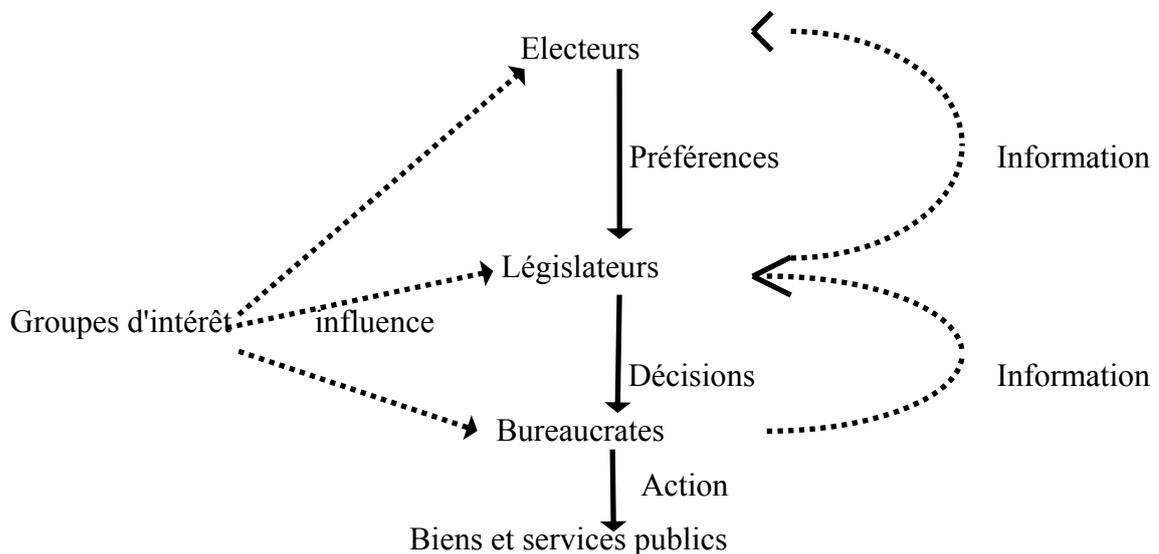
Quelle définition du « Public Choice » ?

Contrairement au schéma classique qui supposait la présence d'un « despote » ou d'un « planificateur bienveillant » soucieux avant tout du bien-être collectif, l'Ecole de Choix Public propose un choix plus radical et pessimiste : il est fait état chez l'individu d'un comportement unique, égoïste, rationnel et calculateur, quel que soit sa sphère d'action, publique ou privée. On est donc loin du modèle classique d'un individu ayant un comportement égoïste face à un choix marchand et « altruiste » dans une action publique ou politique ! De surcroît, les structures institutionnelles participent aussi à la recherche d'un bien-être collectif et constituent nombre de contraintes pour les individus. Il est donc intéressant de suivre attentivement leur comportement dans le processus de prise de décision politique.

Une définition plus précise encore pourrait être donnée de la théorie de choix public. Elle est empruntée à D. C. MULLER (1979) : « le *choix public* peut donc être défini », précise-t-il, « comme l'étude économique de la prise de décision non marchande ou simplement l'application de l'économie à la science politique. Le choix public a le même objet que la science politique : la théorie de l'état, les règles de vote, le comportement des électeurs, les partis politiques, la bureaucratie, etc. La méthodologie du choix public est cependant celle de la science économique. Le postulat comportemental de base du choix public est comme pour l'économie que l'homme est égoïste, rationnel et maximise son utilité ».

Le schéma suivant emprunté à ATKINSON et STIGLITZ résume la problématique « Public Choice » et le cadre relationnel entre les agents sur le marché politique :

**Figure 5 : la problématique « Public Choice »**



Source : A.B. ATKINSON et J.E. STIGLITZ (1980, p. 296)

A partir de ce schéma, l'Ecole des Choix Public tente tout d'abord de répondre aux interrogations portant sur les relations entre électeurs-consommateurs-contribuables, les hommes politiques (législateur) et les « bureaucrates », c'est-à-dire une réflexion sur le choix d'une règle de vote. D'autre part, l'analyse « *Public Choice* » met en lumière les dérives qui affectent le choix politique, au niveau des bureaucrates comme des groupes d'intérêt : elle pose donc la question de l'offre et de la demande de biens publics (BUCHANAN, 1968). Ces

travaux amènent alors BUCHANAN à mener une réflexion plus globale sur la réforme des institutions. Face à ce marché politique, il est alors indispensable de préciser « les règles du jeu », et donc de s'interroger sur le choix des règles et des institutions qui contrôlent les mécanismes d'allocation et de redistribution des ressources publiques. Ce choix de règles revient alors à rechercher une « Constitution optimale » pour les sociétés humaines, en particulier en matière fiscale. Cette perspective a été développée précédemment.

#### Offre et Demande de biens publics : le risque bureaucratique ?

Dans une perspective fédérale, les travaux de l'Ecole du Public Choice peuvent être analysés, d'un côté, sous l'optique de la demande, qui est exprimée par les citoyens par l'intermédiaire du vote et des mécanismes de décision politique mais aussi, d'un autre côté, sous l'aspect de l'offre, en particulier face au « risque bureaucratique ».

Les mécanismes de vote : "*the imperfect ideal*" (BUCHANAN, TULLOCK, 1962, p.300)

En deçà du « théorème de l'impossibilité » d'ARROW qui démontre que le vote ne débouche pas sur une solution unique et stable, la règle majoritaire présente en fait de nombreux risques. D'une part, elle ne permet pas l'apparition de décisions secondaires et complémentaires dans les préférences des individus. Un système de vote par point, par contre, permettrait de révéler une échelle de préférence des citoyens. Mais plus importants encore sont les risques de « marchandages » qui peuvent affecter le vote. BUCHANAN et TULLOCK parlent de « *logrolling* » c'est-à-dire un échange volontaire de votes entre des minorités avec l'objectif de faire aboutir une option particulière ou de repousser une décision jugée indésirable. Certes le « *logrolling* » peut aussi protéger une ou plusieurs minorités contre un excès de pouvoir de la part de la majorité (ou « tyrannie de la majorité »). Mais il peut être considéré comme sous-optimal pour la collectivité si l'avantage retiré par la minorité est supérieur au coût total supporté par l'ensemble des citoyens.

D'autre part, le système politique présente un certain nombre de défaillances qui n'ont pas échappé à BUCHANAN et aux tenants de l'Ecole de Choix Public. Ainsi la non-révélation de ses préférences, les asymétries informationnelles et l'abstention mettent à mal le processus de décision collective par le vote :

- ✓ La non-révélation des préférences individuelles constitue un des apports de BUCHANAN à la théorie économique qui reste le plus connu : stigmatisée sous le terme de « *free rider* », la traduction officielle de cette expression en France est « passager clandestin » (GACHET, 1991). X. GREFFE (1975) parle aussi de « cavalier libre » et Y. CROZET (1989) de « Resquilleur ». Pour BUCHANAN, chaque individu espère bénéficier de l'offre de bien public tout en laissant la charge financière aux autres membres (du groupe), même s'il sait que la généralisation d'un tel comportement ne peut que conduire à l'inexistence de cette offre. Il espère donc bénéficier d'un « transport gratuit », en ce sens qu'il profitera de l'existence du bien public sans avoir à en supporter les coûts (cité par GREFFE, 1975, p.67).
- ✓ Les asymétries informationnelles entraînent aussi une déformation dans la représentation des préférences individuelles. Le manque d'information du côté de l'électeur (programme politique,...) est, de

plus, aggravé par le monopole de l'information détenu par les hommes politiques et les « bureaucrates ». Leur influence est alors forte sur les orientations prises par la société.

- ✓ Enfin, les comportements abstentionnistes modifient les résultats du vote : l'électeur considère que son poids dans la détermination du résultat est insignifiant.

#### Le risque bureaucratique

Du côté de l'offre de biens publics, l'analyse de l'Ecole du Choix Public est particulièrement riche. BUCHANAN postule que tout individu, dans ses actions privées, publiques, sociales ou politiques, recherche avant tout une maximisation de son utilité individuelle. De plus, l'Etat ne doit pas être perçu comme neutre et passif, en particulier face à l'observation des comportements des hommes politiques et des « bureaucrates ». Les décisions arrêtées par les hommes politiques ne renvoient en fait pas directement aux préférences des citoyens-électeurs mais tendent plutôt à révéler les préférences individuelles de ces mêmes hommes politiques ! Cette thèse pessimiste a été soutenue par H. HOTELLING et A. DOWNS<sup>89</sup> : les hommes politiques fonctionnent comme des agents rationnels et cherchent en fait à se faire réélire : ils maximisent, de ce fait, leur utilité individuelle. La stratégie optimale à suivre est donc de proposer un programme politique qui reflète les préférences de l'électeur médian, c'est-à-dire les préférences de celui qui se trouve au centre de l'éventail des opinions. Ce modèle de l'électeur médian a été développé par D. BLACK en 1958 et constitue le point de départ de nombreuses analyses contemporaines des mécanismes de révélation des préférences par le vote (PIKETTY, 1994a).

#### Une voie de résolution fédérale ?

Concernant les « bureaucrates », l'Ecole de Choix Public les insère dans le même cadre méthodologique, à savoir le postulat de maximisation de l'utilité individuelle. Il n'est pas fait référence à une quelconque attitude altruiste de la part des bureaucrates, bien au contraire ! Ces derniers ne se limitent pas uniquement à exécuter les décisions gouvernementales, ils « participent » étroitement au processus de décision publique...et à ses défaillances. En effet, ils participent largement à la réalisation des programmes qui ont été décidés<sup>90</sup>. Comme nous l'avons déjà remarqué, ils possèdent un accès privilégié à l'information, en particulier sur les coûts et les bénéfices de telle ou telle action. Enfin leur influence sur l'opinion et donc sur les préférences des électeurs n'est pas nulle. TULLOCK a alors développé une fonction d'utilité propre aux bureaucrates, intégrant des facteurs tels que la promotion, le pouvoir, la localisation géographique, et il arrive à la conclusion que le bureaucrate cherche avant tout à augmenter la taille de son administration, en particulier par la maximisation de son budget (NISKANEN, 1971). Ce constat explique, selon l'Ecole de Choix Public, la croissance observée du secteur public depuis les années trente<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> A. DOWNS, « *An economic theory of democracy* », New York, Harper and Row, 1957

<sup>90</sup> Les anglo-saxons parlent plus justement « *d'implementation* ».

<sup>91</sup> BUCHANAN mène une analyse très critique de l'impact des politiques keynésiennes sur les économies du Royaume-Uni et des Etats-Unis principalement : il considère que les propositions de KEYNES conduisent à une forte croissance de l'Etat-Leviathan.

Face au « risque bureaucratique », la voie fédérale peut alors apparaître comme une solution permettant de rétablir un équilibre efficace. Suivant les enseignements de TIEBOUT, certains agents peuvent en effet migrer pour rejoindre la collectivité proposant une offre de biens publics correspondant à leurs préférences. De plus, la concurrence entre collectivités, pour attirer certains agents qui sont aussi des contribuables, va conduire à un optimum d'efficacité de l'action publique mais aussi de la représentation publique : la perspective concurrentielle du modèle fédéral de BUCHANAN tente en effet de recréer, dans la sphère publique, les mêmes conditions que la régulation marchande. D'une part, le système fédéral devrait améliorer la capacité d'information des agents, car ils bénéficient d'une plus grande proximité. Une meilleure information va aussi renforcer l'action éventuelle du gouvernement central. D'autre part, la décentralisation locale du processus de décision et de vote va accroître le pouvoir de contrôle des citoyens sur la gestion des bureaucrates. Enfin, une concurrence accrue entre collectivité et bureaux (GREFFE, 1994) va favoriser un recul des comportements bureaucratiques, cette concurrence pouvant intervenir sur les prix mais aussi sur les budgets. Néanmoins, un tel système atteint rapidement ses limites car se pose alors la question des monopoles naturels, des organisations de cartels, des problèmes d'équité, de clientélisme et de captation de rentes. Cette logique peut aussi conduire les gouvernements locaux à repousser certains agents, ce qui constitue, nous le verrons, une réelle limite du modèle...et nous amène à proposer une évaluation économique des principaux apports du fédéralisme fiscal.

## 2) UNE GRILLE DE LECTURE FONDEE SUR L'EFFICIENCE

L'analyse économique du fédéralisme réserve une place de tout premier ordre aux critères d'efficacité dans la justification d'une structure politique de type fédéral. Quel bénéfice la collectivité peut-elle retirer d'une structure fédérale efficace ? Quel coût représente-t-elle pour les citoyens ? Et est-elle supportable à terme ?

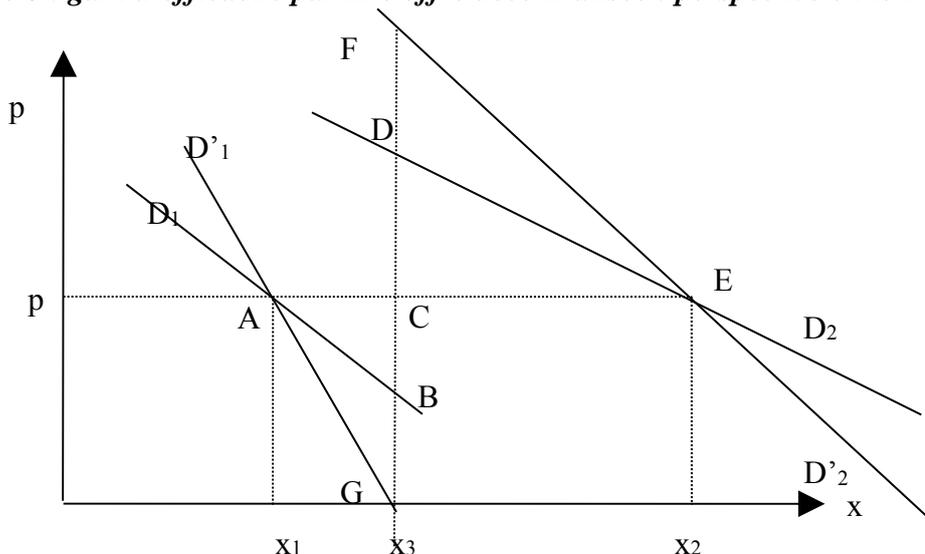
### 2.1) Avantages d'une structure politique de type fédéral

L'objectif de cette partie est de faire le point sur les avantages économiques que peut retirer la collectivité d'une structure politique de type fédéral.

#### 2.1.1) La prise en compte des préférences régionales

En écho avec les intuitions des fondateurs, comme LEIBNIZ, TOCQUEVILLE ou FRANTZ, la théorie du « *fiscal federalism* » renvoie au point de départ de l'analyse économique, c'est-à-dire à l'individu, ce dernier vivant dans un espace donné, une région par exemple. Le résultat principal des théoriciens du « *fiscal federalism* » reste la meilleure prise en compte des préférences des citoyens tant au niveau local qu'au niveau central. Cet argument constitue l'argument fort, le « big-bang » originel pour l'analyse en termes de « *fiscal federalism* » : une offre uniforme de biens publics, sous l'hypothèse de préférences régionales différentes, conduit à une perte de bien-être en comparaison avec une offre régionale de bien public.

Cette idée fondamentale - elle constitue le cœur de la théorie du "*fiscal federalism*" - mérite d'être précisée. Le diagramme suivant, présenté chez LAASER et STEHN (1995) et DERYCKE et GILBERT (1988) précise les pertes de bien-être, dans l'éventualité d'un modèle à 2 régions (région 1 et région 2). Soit  $D_1$  et  $D_2$  les courbes de demande d'un bien public des régions respectives 1 et 2. Un compromis politique pourrait être trouvé en  $x_3$ , alors que  $x_1$  et  $x_2$  représentent respectivement la demande de biens publics des régions 1 et 2. Sous cette hypothèse de consensus collectif, la perte de bien-être par tête pour la population de la région 1 est égale à ACB. De même, l'aire CED correspond à la réduction de la rente des consommateurs de la région 2. De même, il est intéressant de noter que la perte de bien-être consécutive à une offre centralisée de biens publics augmente avec des divergences croissantes des préférences régionales : une demande relativement inélastique – courbe  $D'_1$  et  $D'_2$  – entraîne un accroissement de la perte de bien-être totale.

**Figure 6 : gain d'efficacité par une offre décentralisée : perspective en termes d'élasticité**

Source : adaptée de STEHN J., 1995 et DERYCKE et GILBERT, 1988

Cette idée forte d'une meilleure prise en compte des préférences régionales constitue le point d'ancrage des théories économiques du fédéralisme (BUCHANAN, 1950, OATES, 1972, TIEBOUT, 1956). OATES (1972) présente même ces résultats sous la forme d'un théorème de la décentralisation optimale : « Pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous-ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens optimales au sens de Pareto que pour le gouvernement central » (OATES, 1972 ; DERYCKE et GILBERT, 1988).

Dans une orientation plus politique, BUCHANAN a tenté de proposer un modèle analysant le comportement d'un gouvernement élu. Ce modèle s'appuie sur l'hypothèse qu'un gouvernement s'intéresse avant tout à l'électeur médian. Il observe alors qu'une décision décentralisée réduit la frustration des électeurs non-médians. En effet, les gouvernements ne s'adressent non pas à un électeur médian pour l'ensemble du corps électoral mais à chaque électeur médian dans chaque région, ce qui évidemment réduit la frustration des électeurs non-médians.

### 2.1.2) Gains en termes d'information et de contrôle par le vote

La centralisation des tâches publiques peut se heurter à la difficulté de regrouper l'information indispensable à son exécution et à son contrôle. De plus les flux d'informations en provenance des niveaux de pouvoirs inférieurs peuvent s'altérer et entraîner des pertes d'informations voire une déformation des données (GERARD-VARET, 1995 ; MALCHOW, 1992). Ainsi, plus le parcours informationnel est long, plus les possibilités d'ingérence de la sphère administrative sont grandes dans les canaux d'information. Le risque de voir les préférences des « bureaucrates » s'imposer sur les choix collectifs sera donc d'autant plus grand que la transmission d'information entre le centre et la périphérie sera longue. D'où l'intérêt d'une décentralisation des mécanismes de décision et de vote (BUCHANAN et TULLOCK, 1962, p.32).

La proximité géographique entre le niveau de pouvoir compétent et l'action publique limite donc les asymétries informationnelles et renforce le contrôle des citoyens sur l'action de l'Etat. Une action publique décentralisée favorise :

- les informations sur les conditions locales de son développement
- les informations sur les effets attendus des politiques publiques.

Par son vote, l'individu est en mesure d'exprimer une sanction ou une satisfaction à son égard. A l'inverse, les hommes politiques peuvent, dans leur programme, prendre en compte directement les aspirations de leurs concitoyens. Ainsi, une action publique décentralisée pourrait amener des gains en termes d'efficacité allocative résultant d'une meilleure adaptation des politiques publiques aux besoins et contraintes des individus. La dimension informationnelle est alors essentielle (GERARD-VARET, 1995)

### 2.1.3) Gains collectifs grâce à la mobilité des citoyens

Une structure politique de type fédéral ne tient pas uniquement compte des préférences régionales des individus. Elle permet aussi de manière dynamique, par la mobilité des individus entre les juridictions, de réduire les différences des préférences individuelles au sein d'une même région. Les coûts de frustration se réduisent par la même. Cette idée s'appuie sur l'article célèbre de TIEBOUT (1956) que nous avons présenté dans la partie précédente. Sous une série d'hypothèses contraignantes - citoyens parfaitement informés et totalement mobiles, absence d'effets de débordement entre juridictions (« *spillovers effects* »),...-, TIEBOUT montre que les individus choisissent leur lieu de résidence en fonction de l'offre de biens publics proposée par les communes mais aussi en fonction de leur niveau d'imposition, même si cette dernière interrogation a été quelque peu négligée par TIEBOUT. De cette façon, ils « votent avec les pieds » (« *voting by feet* »). Si un citoyen juge que l'offre de biens publics est insuffisante, il peut alors émigrer dans une autre juridiction. Le modèle de TIEBOUT nous place donc rapidement dans un monde où la concurrence entre les juridictions est forte. Ainsi, les ressources fixes déterminent, pour chaque commune, une taille optimale qui est mesurée en fonction du nombre d'habitants. Les communes qui n'ont pas encore atteint cet optimum vont tenter d'attirer de nouveaux habitants alors que celles qui sont parvenues au-delà de cet optimum vont mener une politique inverse.

### 2.1.4) Gains collectifs par la concurrence entre juridictions

Les administrations locales, sous la contrainte du « *voting by feet* », sont amenées à mener une politique publique, en particulier dans l'offre de biens publics, qui reste sévèrement encadrée. Un mécontentement chez les citoyens peut amener des départs – « *exit* » au sens de HIRSCHMAN (1995<sup>92</sup>) vers une autre juridiction, à moins que ce mécontentement ne s'exprime par le vote ou la protestation – « *voice* ». La concurrence entre les juridictions s'affirme donc comme une solution satisfaisante au problème de l'offre efficiente de biens publics. Nous verrons plus tard qu'elle présente certains risques non négligeables, comme par exemple la ségrégation des individus entre communes riches et pauvres. Quoi qu'il en soit, le modèle de TIEBOUT nous offre une alternative pratique face à la difficulté d'une application du critère de SAMUELSON pour une offre efficiente de biens publics (SAMUELSON, 1954). Chez SAMUELSON, l'offre d'un bien public est Pareto-optimale si la somme des taux marginaux de

---

<sup>92</sup> Cette référence renvoie à la nouvelle édition française de l'ouvrage de HIRSCHMAN.

substitution est égale au taux marginal de transformation. Il manque cependant un procédé nous permettant de déterminer les taux marginaux de substitution. Comme cela fut présenté précédemment, le « vote avec les pieds » peut apparaître, de ce point de vue, comme une solution efficace au problème de la détermination des taux marginaux de substitution.

### 2.1.5) Coût d'intégration par une action publique centralisée

Les pertes de bien-être présentées en première partie dans le cas d'une offre centralisée de biens publics se rapprochent des travaux de BUCHANAN et TULLOCK sur les théories économiques des constitutions, étudiées précédemment, et peuvent être analysées sous l'angle des « coûts d'intégration » (BUCHANAN, TULLOCK, 1962). Ces coûts apparaissent lorsque plusieurs membres d'une collectivité, ayant des préférences différentes, s'associent pour mener une politique commune. L'évaluation de l'opportunité d'une centralisation ou d'une décentralisation d'une mission publique pourrait être évaluée en rapprochant les « coûts d'intégration » des avantages d'une prise de décision commune. Cette analyse révèle alors sa pertinence dans la mesure où elle précise qu'une activité commune peut voir le jour si les avantages d'une intégration dépassent les « coûts d'intégration » de cette union.

## 2.2) Les conditions d'efficacité pour l'émergence d'une structure fédérale optimale

Les avantages décrits précédemment d'une structure politique de type fédéral ne doivent pas éclipser les conditions indispensables à son émergence. Certaines hypothèses de travail doivent être précisées, en particulier les principes fondamentaux - équivalence fiscale, principe de connexité, principe d'autonomie - mais aussi les limites d'une telle approche - effets de débordements et effets externes, mobilité de la population, principe du bénéfice fiscal et traitement des égaux, problématique redistributive. La plupart des principes de finances publiques présentés ci-dessous renvoient aux critères fondamentaux de symétrie institutionnelle.

### 2.2.1) Le principe de l'équivalence fiscale ou principe de correspondance

Présenté comme un des fondements de l'analyse en termes de « *fiscal federalism* », le principe de l'équivalence fiscale garantit une correspondance entre les agents qui retirent une utilité et un bénéfice de l'offre d'un bien public et ceux qui participent à son financement dans la perspective d'une minimisation des coûts. (OLSON, 1969 ; BUCHANAN & BRENNAN, 1980 ; OATES, 1972) . De cette façon, il est possible de s'assurer que tout agent, retirant une utilité d'un bien public offert, doit être aussi celui qui en supporte le coût, définissant ainsi le « principe de correspondance fiscale », Il renvoie aux travaux fondateurs de BRETON (1965) et OATES (1972). La littérature fait très souvent référence à ces principes car ils sous-entendent une exclusion des problèmes liés à l'existence d'effets externes ou d'effets de débordement, qui pourraient amener à une situation sous-optimale. Nous reviendrons, dans la section suivante, sur cette question des externalités et des effets de débordement.

### 2.2.2) La nécessité d'une répartition précise des compétences

La répartition des compétences publiques entre différents niveaux de pouvoir doit intervenir de manière explicite et précise. Les arguments qui militent dans ce sens poussent à emprunter la voie de la transparence et de la simplicité, favorisant un marquage et une meilleure lisibilité des compétences et de leur affectation. De même une telle pratique favorise un contrôle parlementaire, mais aussi un contrôle grâce au vote des citoyens. Le corpus allemand de la théorie économique du fédéralisme distingue généralement les compétences législatives des compétences d'organisation, qui peuvent aussi être éclatées en compétences de financement et compétence d'exécution (BIEHL, 1994). Nous constaterons par la suite l'importance de cette typologie pour appréhender le fédéralisme allemand.

Le débat se déplace alors sur la question des mécanismes de coordination et de coopération entre les acteurs institutionnels, qui se complexifient et révèlent souvent des coûts de transactions élevés.

### 2.2.3) Le principe de connexité

Très lié au critère de l'équivalence fiscale qu'il complète, le principe de connexité garantit une correspondance entre la mission d'organisation et la mission de financement. Sous cette contrainte, la juridiction chargée d'une compétence particulière doit être aussi responsable de son financement (PEFFEKOVEN, 1994). Ce principe est à la base de la Loi de Régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs en Allemagne<sup>93</sup> : le transport régional de voyageurs est, en effet, devenu une compétence entière des Länder qui sont en charge à la fois de l'organisation et du financement du transport régional.

Plus une commune est impliquée dans le financement d'un bien public, plus sa responsabilité dans l'offre du bien public et, bien évidemment, dans le contrôle et le suivi de cette offre, sera renforcée. Néanmoins ce principe se heurte à la difficulté de son application pratique : comment justifier, sous cet angle, l'existence de « tâches communes » regroupant différents niveaux de pouvoir, comme c'est le cas en Allemagne depuis la réforme de 1969 ? Un double problème se pose : d'une part, à quelle compétence – législative, de décision ou d'exécution - relier la compétence de financement ? et d'autre part, quel niveau de pouvoir choisir dans le cas d'une compétence commune à ces niveaux de pouvoir ? Au travers de ces questions resurgit le débat, qui fut très vif en Allemagne, sur les financements croisés (*Querfinanzierung*) et les financements mixtes (*Mischfinanzierung*) (SEIDEL, 1992, p. 52).

### 2.2.4) Le principe d'autonomie

Le principe d'autonomie est au fondement de l'analyse économique mais aussi politique du fédéralisme. Il garantit une certaine liberté de décision d'un niveau de pouvoir, en particulier local, en ce qui concerne le choix de son niveau de dépenses publiques et de ses recettes fiscales. Derrière ce principe simple se cache une réflexion plus vaste en termes de responsabilité : plus la responsabilité d'un niveau de pouvoir dans l'offre d'un bien public sera engagée, en particulier financière, plus grand sera son contrôle sur son action et sur ses dépenses. Il y a tout lieu de penser que ses dépenses seront alors maîtrisées.

---

<sup>93</sup> ou, en allemand, *Regionalisierungsgesetz des Schienenpersonennahverkehrs der D.B.A.G.*

Cette analyse débouche rapidement sur le rôle des citoyens face à l'action publique décentralisée. Le principe d'autonomie place donc le citoyen au centre de l'échiquier politique, en l'amenant à évaluer directement au niveau local son niveau de satisfaction, en rapportant la charge fiscale sur ses revenus aux dépenses publiques correspondantes. De cette façon, le principe d'autonomie permet un contrôle du citoyen sur l'action publique dans la mesure où il perçoit, au niveau décentralisé, à la fois les charges pesant sur ses revenus mais aussi les conséquences des dépenses publiques, en particulier par l'intermédiaire des biens publics qui lui sont offerts. Un deuxième niveau de responsabilité peut ainsi être repéré : par leur contribution, les citoyens sont amenés à prendre conscience du coût des biens publics offerts.

### *2.2.5) Les principes constitutifs d'une structure fédérale efficace*

Au delà des principes énoncés précédemment, l'analyse menée par BIEHL a véritablement enrichi l'analyse économique du fédéralisme. Il propose une série de douze principes constitutifs d'une structure fédérale qui ont été, pour la plupart, inspirés de ses travaux sur les coûts de préférences et de frustration présentés précédemment (BIEHL, 1994, 1995):

- ❑ **Le principe de congruence** : Dans le cas d'un bien public, ce principe renvoie à un état dans lequel la responsabilité territoriale vis-à-vis de ce bien public correspond à la sphère d'influence de ce bien. En écho avec le cadre théorique constitutionnel précédent, l'objectif est alors de minimiser les coûts de ressources.
- ❑ **Le principe de l'organisation mono-fonctionnelle ou principe de club** : il s'inspire des travaux de BUCHANAN sur la théorie des Clubs et définit le pouvoir d'association d'agents motivés par la mise en place d'un bien de type Club. Il s'exprime, de manière empirique, dans le pouvoir associatif d'une société. De manière générale, plus l'impact du bien est grand, plus l'effet incitatif diminue.
- ❑ **Le principe de la séparation horizontale des pouvoirs** : ce principe renvoie au coût de préférences car, de manière théorique, des biens publics pourraient être produits de manière plus efficace sans recourir à ce principe. Il est alors le résultat d'un arbitrage entre efficacité (minimiser les coûts de ressources en concentrant, en une seule institution politique, le pouvoir politique de décision) et équité (minimiser la frustration causée par un gouvernement susceptible d'abuser de ce pouvoir).
- ❑ **Le principe de séparation verticale des pouvoirs** entre Etat central, Confédération et Etats-membres ou régions.
- ❑ **Le principe de correspondance ou d'équivalence**, évoqué précédemment. Ce principe exige une identité, une correspondance entre les agents qui retirent une utilité et un bénéfice de l'offre et ceux qui participent à son financement dans la perspective d'une minimisation des coûts.
- ❑ **Le principe de fusion** : il permet de mettre à profit les économies d'échelle en rapprochant les collectivités pour la production d'un bien public.
- ❑ **Le principe de la répartition optimale des compétences et de l'utilisation des compétences** : il définit une répartition optimale des compétences publiques entre les différents niveaux de pouvoir, qui ont, de par leur nature, une capacité optimale de gestion et d'organisation de ces compétences publiques.

- ❑ **Le principe de subsidiarité**, évoqué dans la section précédente.
- ❑ **Le principe d'une différenciation optimale des compétences entre compétences entières et compétences partagées** : une structure fédérale « concurrentielle » est fondée sur une répartition des compétences propres, entières et sans partage. A l'inverse, une forme coopérative du fédéralisme va s'attacher à partager les compétences publiques entre différents niveaux de pouvoir, pour favoriser les mécanismes de coordination et de coopération.
- ❑ **Le principe d'une différenciation optimale des compétences entre compétences exclusives et compétences concurrentes** : inspiré par la pratique fédérale allemande, que nous détaillerons dans le troisième chapitre, ce principe oppose une perspective entière des compétences publiques avec une perspective verticale, dans laquelle à la fois le niveau régional, mais éventuellement le niveau central, exerce une même compétence de manière concurrente.
- ❑ **Le principe de répartition juste des charges** : Les différentes régions ne sont pas toutes dotées des mêmes ressources, de sorte que certaines d'entre elles ne peuvent pas couvrir les besoins financiers, correspondants aux missions dont elles ont reçu la compétence. Le principe de répartition juste des charges intervient alors pour assurer, au nom de l'équité et de la justice, une « homogénéité des conditions de vie » – cet impératif est inscrit telle qu'elle dans la Constitution allemande – et une offre de biens publics plus ou moins homogènes.
- ❑ **Le principe de péréquation au sens large** : inspiré là encore de la pratique fédérale allemande, mais aussi du référentiel théorique, il se rapproche du principe précédent et exprime le besoin de redistribution qui est inséparable d'une organisation fédérale. Plus implicite dans les pays unitaires, il est, dans les structures fédérales, plus explicite, comme c'est le cas pour la péréquation financière allemande. A ce titre, le rapport MACDOUGALL (1977)<sup>94</sup> constitue une contribution fondamentale à la perception des logiques redistributives interrégionales inhérentes aux budgets publics comme aux budgets de la Sécurité Sociale, dans les pays unitaires comme dans les pays fédéraux.

Au delà de son aspect « catalogue », la perspective avancée par BIEHL a le mérite de dresser une typologie précise des éléments constitutifs inhérents à une structure fédérale. Très inspirée par l'expérience allemande, elle se révèle d'autant plus pertinente qu'elle intègre les logiques redistributives qui sont inséparables d'une institution fédérale. Le modèle de BIEHL se place alors en rupture avec les perspectives traditionnelles du fédéralisme, en particulier le modèle concurrentiel défendu par BUCHANAN. Cette perspective nous amène alors inévitablement à présenter les limites d'une construction politique de type fédéral.

### **2.3) Les limites d'une construction politique de type fédéral**

Fort de ces nombreuses justifications théoriques, militant pour une organisation fédérale de l'acteur public, la théorie économique du fédéralisme se heurte néanmoins à de nombreux écueils qu'il convient désormais de présenter. Cette analyse verra l'émergence de la

---

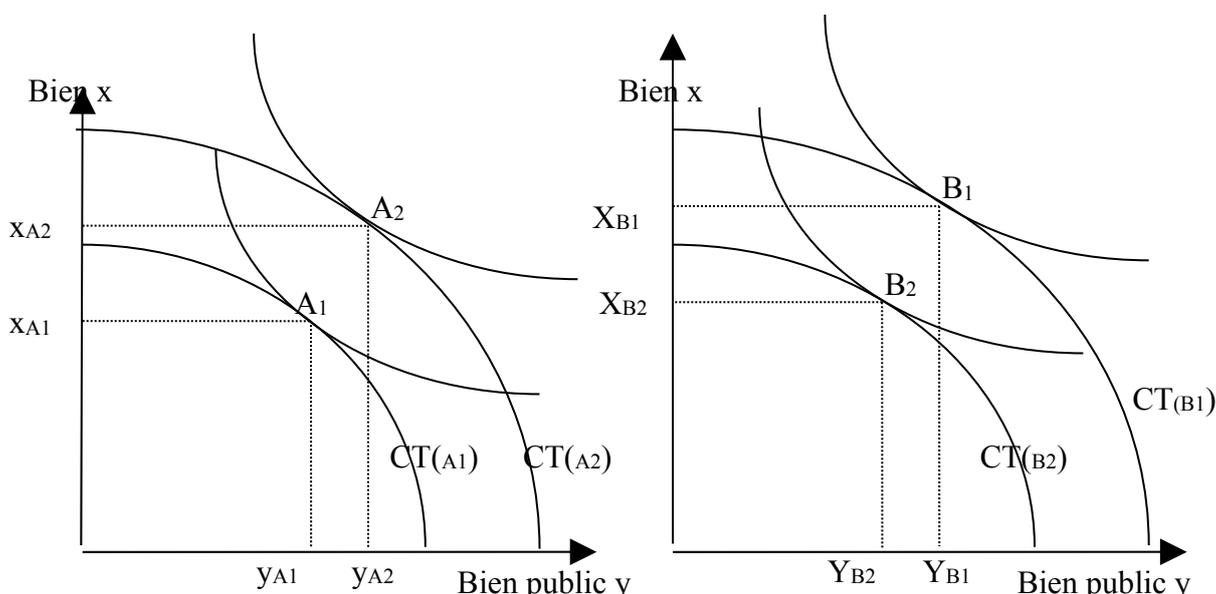
<sup>94</sup> Le chapitre concernant l'Allemagne a d'ailleurs été rédigé par D. BIEHL (MACDOUGALL, 1977).

problématique redistributive, indispensable pour assurer la pérennité de l'institution fédérale. Cette question sera abordée en détail dans le chapitre suivant.

### 2.3.1) L'existence d'effets externes ou effets de débordement

Nous avons précisé précédemment que le « principe de l'équivalence fiscale » se heurtait à l'existence d'effets externes, à partir du moment où la sphère d'action d'un bien public dépassait les limites politiques de la juridiction qui est en charge de son affectation. Ces effets externes, ou « effets de débordements » lorsque l'on se place au niveau des juridictions (« *spillovers effects* » chez les anglo-saxons), ont suscité une littérature très dense et mérite ici toute notre attention<sup>95</sup>. Des externalités peuvent en effet apparaître lors de situations où l'activité économique entraîne des coûts sociaux qui ne sont pas couverts par les producteurs ou les consommateurs qui en sont responsables (MUSGRAVE, KULLMER, 1994 et 1993, p. 54). Les deux schémas suivants nous précisent le sens à donner à ces effets externes (SEIDEL, 1992).

**Figure 7 : effets de débordement et sous-optimalité**



Région A : « responsable »

Région B : « victime »

Supposons une région A supportant l'ensemble des coûts pour l'offre d'un bien public y, le point YA1 correspond alors au niveau de cette offre et le point A1 correspond à un optimum de Pareto. De la même manière, l'offre de bien public de la région B s'établit en YB1 et XB1. Si l'on suppose maintenant qu'une partie du coût du bien public en A soit supportée par la région B, alors la région A, avec les mêmes ressources, pourrait offrir une quantité de bien public y supérieur à l'état 1. Sa courbe de transformation se déplace donc de CT(A1), avant l'apparition de l'effet externe, à CT(A2), après l'effet externe. A l'inverse, la région B subit l'impact de cet effet externe négatif et réduit son offre de bien public en YB2 en passant de CT(B1) à CT(B2). Dans la région A, l'offre de biens publics est sous-optimale et une

<sup>95</sup>Il est intéressant de remarquer que ces « effets de débordement » (*spillover effects*) s'appuient avant tout sur des résultats théoriques fondés sur l'analyse classique des externalités interindividuelles. A l'origine, il n'est pas question, dans la doctrine, d'externalité entre collectivités et encore moins entre régions.

situation de sur-approvisionnement peut apparaître avec  $Y_{A2} > Y_{A1}$ . A l'inverse, la région B peut être victime d'un rationnement du bien public  $y$  : la région B subit un effet externe négatif qui conduit à une offre sous-optimale du bien public  $y$  au profit de la région A. Une question se pose alors de savoir si l'effet de sur-approvisionnement dépasse l'effet de sous-approvisionnement : cela dépend bien évidemment des préférences des régions A et B, qui peuvent être différentes et peuvent s'exprimer par un déplacement de la courbe de transformation différente d'une région à l'autre, contrairement au graphe précédent. Ce dernier exprime enfin l'impact d'un effet de débordement qui se caractérise par un transfert réel de capital de la région A et B.

### *L'internalisation des effets externes*

L'existence d'effets externes entre juridictions souligne l'impossibilité de réaliser un « *perfect mapping* » pour lequel le niveau de compétence et de financement du bien public correspond strictement aux individus qui jouissent de ce bien public. Dans un cas extrême, il pourrait être envisagé de créer pour chaque tâche publique une collectivité afin d'éviter l'apparition d'effets externes interjuridictionnels.

En présence de ces derniers et dans la mesure où ils sont réciproques, l'éventualité d'une internalisation horizontale, dans le cadre d'une négociation, peut être avancée (HÄRING, 1995, p. 78). Une difficulté peut apparaître lorsque le nombre des juridictions concernées est élevé, ce qui augmente les coûts de négociation et favorise l'apparition de comportement de type « passager clandestin ». En présence d'effets de débordement à sens unique, les choses se compliquent : en effet, pour qu'une négociation puisse être entamée, il faudrait au moins que les coûts marginaux des dommages reçus soient supérieurs au bénéfice marginal de la région qui bénéficie de l'effet externe. Cette situation apparaît de manière très exceptionnelle et, là encore, le nombre des participants doit être singulièrement limité afin d'éviter des comportements de type « passagers clandestins ». De plus, des coûts de contrôle, d'information et de négociation peuvent intervenir (SEIDEL, 1992, p.42). Face à cette éventualité, le théorème de COASE avance l'idée d'une solution envisageable par la mise en place de transferts de compensation (COASE, 1960). Là encore les conditions avancées par COASE pour une validité de son théorème sont assez restrictives : information complète des agents, droit de propriété clairement défini et un nombre réduit de participants, etc. De nombreuses distorsions peuvent ainsi apparaître et nous éloignent d'une situation optimale, en particulier sous l'effet d'asymétries informationnelles qui incitent à des comportements stratégiques loin d'une solution de négociation optimale. La région qui produit l'effet externe a intérêt à réduire son offre de biens publics, ce qui peut nuire à ses propres habitants pour exiger une augmentation des transferts de compensation en provenance de la région bénéficiaire de l'effet externe. A l'inverse, cette dernière peut repousser son paiement en cherchant à maximiser l'utilité retirée du bien public de la région productrice.

Ainsi la négociation « libre » et responsable peut apparaître comme un processus idéal d'internalisation des effets de débordement (SEIDEL, 1992). Néanmoins une internalisation horizontale se heurte à de nombreuses difficultés pratiques et, en particulier, à certaines représentations de l'équité territoriale et de la solidarité nationale qui peuvent être différentes d'une région à l'autre. De surcroît, les évaluations des impacts des effets externes peuvent se révéler différentes d'une région à l'autre.

Une solution alternative pour l'internalisation de ces effets de débordement réside dans l'intervention du gouvernement central dans le cadre de subvention « à la PIGOU ». Cette

solution verticale semble d'ailleurs la plus évidente : elle constitue d'ailleurs une justification fondamentale de l'existence de l'Etat central dans la théorie du « fédéralisme fiscal ». Le gouvernement central peut aussi intervenir de manière lointaine en fixant les règles du jeu, le cadre des négociations, les obligations de résultats ou encore le contrôle des paiements de compensation. Néanmoins certaines réserves peuvent être apportées : dans le cas de régions qui sont seules concernées par un effet de débordement, la mise en place de transferts par l'ensemble de la collectivité - selon les enseignements de PIGOU - reviendrait à faire supporter à l'ensemble des agents le coût de cette internalisation, et non pas seulement aux acteurs responsables. De plus de telles internalisations peuvent, au bout du compte, entraîner des distorsions dans les décisions de localisation des agents – capital ou travail - qui peuvent se révéler inefficaces (HÄRING, 1995, p. 79).

### 2.3.2) La production de biens publics à rendements d'échelle croissants et l'imposition

La centralisation de l'offre d'un bien public peut s'avérer aussi favorable dans le cas de rendements d'échelle croissants : cela signifie que le coût par tête du bien public diminue avec le nombre de plus en plus important d'utilisateurs de ce bien. Deux cas peuvent être évoqués : d'un côté, plusieurs juridictions peuvent s'entendre pour confier à l'une d'entre elle la mission de l'offre de ce bien public, les autres participant à son financement. C'est une forme de coopération horizontale. D'autre part, cette mission peut être confiée au niveau supérieur de pouvoir, en particulier si le nombre de régions concernées est grand ou s'il est difficile de déterminer précisément quelle est la place et le poids de chaque région dans l'utilisation du bien public. Ainsi, à titre d'illustration de l'importance de tels mécanismes, la Bibliothèque Nationale Allemande, implantée à Francfort-sur-le-Main est financée et administrée par le *Bund*, c'est-à-dire le gouvernement central.

En termes de fiscalité, des rendements d'échelle croissants peuvent être aussi observés, lorsque pour un impôt déterminé, il est plus facile et efficace de centraliser l'administration de ces impôts, plutôt que de la confier à un échelon décentralisé qui va multiplier les centres de paiements, les contrôles et la « double-administration ». La doctrine précise cependant qu'une centralisation de l'administration fiscale doit éviter d'empiéter sur l'indépendance fiscale des niveaux inférieurs : les recettes fiscales doivent être alors reversées directement aux Länder en fonction de clés de répartition unanimement acceptées. Là encore la République Fédérale d'Allemagne offre un exemple pertinent d'une centralisation des recettes fiscales - au niveau du Bund, même si celles-ci sont collectées par les administrations des Länder-, ces recettes fiscales étant ensuite réparties entre les Länder.

### 2.3.3) De l'homogénéité à la ségrégation : l'acte de décès du modèle fédéral ?

Le monde de TIEBOUT tente de concilier à la fois un mode de résolution démocratique des conflits individuels et un niveau d'efficacité Pareto-optimale dans l'offre de biens publics et de services locaux. TIEBOUT place la concurrence entre communes pour l'accueil de nouveaux résidents comme une donnée fondamentale : elle agit non seulement sur l'offre et la forme des biens publics mis à disposition mais aussi sur les montants des impôts que les résidents ont à acquitter. Ainsi chaque résident, mobile, compare l'offre de biens publics dans la commune avec sa charge fiscale : il s'installe alors dans la commune qui lui offre le meilleur « *trade-off* » entre « charges fiscales » et « bénéfices ». Reposant sur de nombreuses

hypothèses lourdes et contraignantes, le modèle de TIEBOUT n'envisage néanmoins qu'une forme unique d'imposition de type foncière ou par tête. Cette situation conduit, comme cela a été très souvent repris dans la littérature, à une véritable ségrégation de la population entre communes riches et pauvres (BUCHANAN, 1950). Cette analyse des liens entre mobilité et fédéralisme dans un système de type fédéral a fait l'objet d'une littérature importante.

### *La mobilité des citoyens : la fin du modèle fédéral ?*

Revenons au modèle de TIEBOUT : la mobilité des acteurs les conduit donc à se regrouper en communautés homogènes et gomme de ce fait toute divergence entre intérêt individuel et intérêt collectif qui se confondent alors. Cette homogénéité est fondamentale : elle permet de réaliser les conditions d'optimum de SAMUELSON car, dans un groupe homogène, l'offre optimale de service collectif est atteinte facilement parce que les complications associées au processus de choix public dans un monde hétérogène sont absentes. C'est donc par cette homogénéité qu'est résolue l'opposition entre intérêt individuel et choix collectif.

Certes cette hypothèse d'école fait bien l'affaire du modèle qui se trouve conforté dans le paradigme néo-classique. Mais cette intuition se retrouve aussi au cœur des sociétés humaines, en particulier dans les stratégies des acteurs locaux et régionaux : les gouvernements locaux attirent ou repoussent en effet certains citoyens. Ces derniers se rassemblent donc de manière plus ou moins homogène, souvent en fonction d'origine ethnique, religieuse<sup>96</sup> ou simplement de proximité culturelle liée à la langue, à un niveau d'éducation, à un niveau de revenu... Nous avons insisté sur l'importance d'une prise en compte des préférences régionales dans les analyses économiques du fédéralisme. Ne trouve-t-elle pas ici sa limite ?

En se regroupant en communauté homogène, les agents peuvent aussi être amenés à exclure, par des pratiques discriminatoires, leurs concitoyens. Le monde à la TIEBOUT peut alors évoluer vers une logique de clubs<sup>97</sup> ou de « groupes exclusifs » selon OLSON (1966). En s'octroyant la jouissance de biens qui leur sont réservés et qui, communs et particuliers, combinent à la fois les caractéristiques du bien collectif et du bien privé. Ces biens publics impurs, de type clubs, réintroduisent en effet rivalité et exclusivisme mais ils substituent un égoïsme collectif aux égoïsmes individuels et permettent un comportement collectif au sein du groupe (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996). Il y a là risque de ségrégation, à la fois sur des critères techniques, par exemple si ces biens sont soumis à congestion<sup>98</sup>, mais aussi sur des critères plus discriminatoires comme par exemple sur « la qualité des membres du groupe : culture, religion, ethnie,... » (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996). Il y a là danger de ségrégation et de discrimination.

---

<sup>96</sup> Voir à ce sujet l'analyse menée par E. TODD des différentes populations immigrées dans les principaux pays européens (E. TODD, « le destin des immigrés », 1992).

<sup>97</sup> La théorie des clubs, proposés par BUCHANAN en 1965, peut s'inscrire ici en prolongement de la dynamique TIEBOUT en définissant un club comme un ensemble d'individus qui se regroupent volontairement pour profiter d'un bien collectif qui leur est propre.

<sup>98</sup> De nombreuses contributions théoriques s'intéressent au phénomène de congestion des biens publics locaux.

### **Une ségrégation par la congestion des biens publics locaux impurs**

Une première forme de discrimination à l'entrée peut être due à des phénomènes de congestion et de saturation de l'usage de bien collectif impur. Le club peut être alors amené à restreindre l'utilisation du bien à de nouveaux entrants ou à le circonscrire à un espace géographique donné, ce qui, de fait, renforce les mécanismes d'exclusion.

### **Une ségrégation sur la qualité des membres du club**

La présence de biens publics impurs caractérisés par un retour des critères de rivalité et d'exclusion peut être fondée sur des critères ethniques, religieux ou plus largement culturels. Le vote avec les pieds se transforme alors en une fuite en avant contre les poursuites et les persécutions. Une telle logique ne peut conduire qu'à un renforcement des mécanismes d'exclusion. Force alors est de reconnaître qu'il ne reste apparemment plus qu'à signer l'acte de décès de l'état fédéral...à moins qu'un pacte fédéral, de type constitutionnel, puisse associer une structure fédérale efficace à la TIEBOUT et une ségrégation verticale des individus par communautés de type-club avec une reconnaissance de droits individuels fondamentaux.

### **Un acte de décès pour l'état fédéral ?**

Quoi qu'il en soit, dans le cas d'une généralisation de ces deux formes de ségrégation, il y a tout lieu de penser que l'usage de ce bien collectif impur verra la généralisation de mécanismes d'exclusion et de ségrégation. L'issue pourrait bien être alors un éclatement de la structure fédérale. L'exemple des déchirements de la Fédération de Yougoslavie, présentée si souvent comme un modèle de développement fédéral pour les pays socialistes, est là pour nous rappeler la dynamique des structures fédérales et les risques d'un tel système.

Néanmoins, le fédéralisme, un peu partout, trouve un accueil favorable. De nombreuses nations, résistant aux menaces d'éclatement, s'épanouissent très favorablement, en combinant des intérêts locaux, régionaux et nationaux, dans une structure classique à plusieurs niveaux de pouvoir. Certes l'action des gouvernements régionaux est fondamentale pour une offre efficiente des biens publics mais le rôle du gouvernement central n'est alors pas à prendre à la légère. La présence d'effets de débordement et de biens publics purs à caractère national renforce sa présence. Un « dénominateur commun, un équivalent général minimum s'avère donc indispensable » (DUPONT-DOBZYNSKI, 1996). Loin du modèle de TIEBOUT, un minimum d'homogénéité entre les régions, les groupes et les individus doit alors exister comme par exemple la conscience d'appartenir à un espace national commun. Dans cette perspective, la redistribution peut apparaître comme un élément révélateur, ou constitutif, de l'adhésion à une collectivité.

#### **2.3.4) L'écueil de la redistribution**

Cette recherche d'un minimum d'homogénéité dans l'espace fédéral a révélé l'écueil principal de l'analyse fédérale classique et renvoie au principe du traitement égal des égaux et du bénéfice fiscal, qui fut énoncé par BUCHANAN dans un article célèbre (BUCHANAN, 1950). A l'origine, cet écueil repose sur l'observation, selon les régions riches ou pauvres, de bénéfices fiscaux différents pour l'offre de biens et services publics, pouvant conduire à éclatement de la structure fédérale. Ce bénéfice fiscal s'obtient en retranchant les gains que reçoit un contribuable de l'utilisation d'un bien ou service public moins les impôts qu'il a du acquitter. Ainsi, soit un résident d'une région A, plus riche, ayant un revenu par tête supérieur

à celui de la région B, plus pauvre, alors, pour financer la même offre de biens publics, les résidents de A subissent un effort fiscal moins important - un niveau d'imposition plus réduit sur le revenu - que les résidents de la région B. Une première conséquence de cette situation conduit à l'accentuation des disparités dans l'offre de biens publics qui est inégale entre les états. Un des fondements de nos démocraties - « le traitement égal des égaux » - est donc mis à mal. L'exemple suivant résume cette problématique :

Soient deux collectivités A et B ayant deux types de résidents : des résidents riches ( R ) possédant 300 000 FF de revenu annuel et des résidents plus pauvres ( P ) ayant 100 000 FF de revenu annuel. La commune A regroupe deux fois plus « de riches que de pauvres ». A l'inverse, la commune B regroupe deux fois plus « de pauvres que de riches ». La fiscalité est définie par un taux proportionnel sur le revenu de 20 % pour financer une offre de biens publics parfaitement divisible : ce mécanisme fonctionne de manière redistributive car chaque agent dans la même collectivité reçoit les mêmes bénéfices de la dépense publique mais paie un impôt qui est fonction de son revenu. Le tableau suivant résume cette problématique :

**Tableau 1 : la problématique du « fiscal residuum » : effets sur le revenu**

	Commune A		Commune B	
(En FF)	Revenu R 300 000	Revenu P 100 000	Revenu R 300 000	Revenu P 100 000
Impôts (20%)	60 000	20 000	60 000	20 000
Dépenses publiques par tête pour un bien public parfaitement divisible	20 % [(2/3)*300000 + (1/3)*100000] = 46 667 FF		20 % [(1/3) * 300000] + (2/3) *(100000)] = 33 333 FF	
<b>Bénéfice fiscal net ou « fiscal residuum »</b>	<b>-13 333 FF</b>	<b>+ 26 667 FF</b>	<b>- 26 667 FF</b>	<b>+ 13 333 FF</b>

Source : ROCABOY, 1995

Les éléments précédents nous permettent de conclure que tous les individus de la collectivité A, quels que soient leurs revenus, ont un bénéfice fiscal qui est supérieur de 13333 FF à celui des individus de la collectivité B : il y a une incitation importante pour les résidents de B à migrer vers A. Face à cette situation, BUCHANAN propose alors de mettre en place un système de transferts intergouvernementaux qui « *allow state units originally unequal in fiscal capacity to provide equal service at equal rates of taxation* » (BUCHANAN, 1950, p.186). Ces transferts devraient être d'ailleurs conduits par le gouvernement central pour éviter un accroissement des disparités et des comportements de type « passager clandestin » : « *The central government must enter the process and treat the equals unequally in order to offset the divergences in the income and wealth levels of the subordinate units* » (BUCHANAN, 1950, p. 189). De cette manière, BUCHANAN (P. 189) conclut en précisant qu'un système centralisé « *would resolve the peculiar fiscal problem of federalism* ».

### 2.3.5) La problématique de la redistribution dans un cadre fédéral

Les éléments précédents nous poussent à placer la question de la redistribution au centre de la problématique fédérale. La mise en perspective de la problématique de redistribution dans une perspective fédérale s'inscrit alors dans l'interrogation classique, extraite d'un article célèbre de BUCHANAN (HOCHMAN et PETERSON, 1974) :

« *Who should redistribute what in a federal system ?* »

Cette question s'avère d'autant plus intéressante que la question de la conduite des politiques de redistribution a cependant été rapidement éludée, en précisant, de manière quasi-dogmatique - STIGLER (1957), BUCHANAN (1950), MUSGRAVE (1959), OATES (1972, 1977), BROWN and OATES (1987)- qu'une centralisation de la fonction de redistribution était inéluctable, à la fois dans une perspective interrégionale (voir ci-dessus et BUCHANAN, 1950) mais aussi interindividuelle<sup>99</sup>. Cet argument semble alors d'emblée contredire les fondements de l'approche en termes de fédéralisme fiscal, puisque cette théorie tente de montrer qu'une action décentralisée de l'Etat peut être socialement optimale, en particulier pour l'allocation des biens publics (Théorème de la décentralisation, OATES, 1972). J. DELORS n'a pas manqué d'ailleurs de faire référence à la doctrine pour proposer un renforcement des compétences de la Commission Européenne en matière de redistribution :

« Si l'on suit la logique de MUSGRAVE, alors il faut renforcer la fonction de redistribution ». Plus tard, il ajoute : « les fonctions de coordination et de redistribution doivent être renforcées au niveau de la Communauté »<sup>100</sup>.

Cette problématique s'interroge principalement sur la répartition de la compétence pour la redistribution entre les différents niveaux de pouvoir d'un état fédéral. Ces développements feront l'objet du chapitre suivant avec l'objectif de répondre aux questions suivantes :

- Pourquoi redistribuer ?
- Quelles formes de redistribution – interrégionales et/ou interpersonnelles – faire intervenir et quelles interactions peuvent-elles avoir entre elles ?
- Quels critères retenir pour évaluer la pertinence de tels ou tels choix redistributifs ?
- A quel niveau de pouvoir confier la compétence de la redistribution ?
- Quel peut être l'impact de la mobilité des agents sur les choix et les politiques de redistribution ?

Ces interrogations s'inscrivent fondamentalement dans la perspective du « fédéralisme fiscal ». Quoi qu'il en soit, l'analyse de la redistribution ne laisse vraiment pas indifférent :

« *No topics in economics generates so much controversy as the distribution of incomes* » (HOCHMAN et PETERSEN, 1974, p.4).

---

<sup>99</sup> « *Optimal income redistribution can efficiency be presented only by central government* » (BULUTOGLU, 1976, p. 27) mais encore : « *Income redistribution is one of the functions that governments do perform. the question of which level of government ought to perform this function appears to be well settled in the literature. Economists generally conclude that only the central government should perform income redistribution, even though local governments may perform some allocative functions* » (PAULY, 1973, p.35)

Cette prise de position peut d'ailleurs surprendre dans la mesure où, traditionnellement, la redistribution, dans sa version plus ancienne fondée sur l'aide aux plus défavorisés, était une compétence des niveaux locaux, en particulier les paroisses ou les communes (MAJOCCHI, in ANASTOPOULOS, SPAHN, 1987).

<sup>100</sup>Préface de l'ouvrage de TOMMASO PADOA-SCHIOPPA (1988)

### Résumé du chapitre 1

En prolongement du chapitre préliminaire, qui revenait aux sources d'une perspective économique du fédéralisme, ce premier chapitre a investi l'analyse économique contemporaine du fédéralisme pour préciser le référentiel théorique du « *fiscal federalism* ». Ce programme de recherche étonne par la diversité des thèmes de recherche rencontrés et se caractérise par une difficulté de marquage sémantique, car il bénéficie de nombreuses influences, anglo-saxonnes et particulièrement nord américaines, mais aussi allemandes. S'insérant très nettement dans le paradigme néo-classique et dans le cadre théorique de l'économie du bien-être parétienne, le « *fiscal federalism* » - que les allemands ont traduit par « analyse économique du fédéralisme » - s'efforce de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions – fonction d'affectation, de redistribution et de stabilisation – mais aussi dans la répartition des compétences et leur coordination – les transferts, la fiscalité, les impacts des migrations - entre différents niveaux de pouvoir. Trois perspectives se détachent nettement : une perspective concurrentielle, « pure » du fédéralisme, très théorique et concentré autour des développements du modèle fondateur de TIEBOUT, une perspective coopérative du fédéralisme, qui bénéficie des influences allemandes (BIEHL, SPAHN), et une perspective très constitutionnelle, très normative. Cette dernière perspective s'inscrit dans les travaux fondateurs de BUCHANAN et TULLOCK et de la « *Constitutional Economics* » et a connu dans les pays de langue allemande, largement marqués par les débats et les apports constitutionnels, de vifs développements (VON HAYEK, BIEHL).

Après avoir présenté, d'un point de vue économique, les avantages et limites d'une structure de type fédéral, notre travail a mis en lumière l'importance d'un approfondissement des questions relatives à la redistribution. Alors que la question de l'allocation optimale des ressources constitue un apport fondamental de l'analyse fédérale à l'économie publique (théorème de la décentralisation) et semble bien verrouillée, la question de la redistribution suscite de vifs débats : en effet, le monde de TIEBOUT, s'il tente de concilier un mode de résolution démocratique des conflits individuels et un niveau d'efficacité Pareto-optimale dans l'offre de biens et services locaux, conduit à ce que les agents se regroupent en communauté homogène, gommant ainsi toute différence entre intérêt individuel et choix collectifs, mais rendant possible la réalisation des conditions de SAMUELSON. D'une homogénéisation à une ségrégation, il n'y a alors qu'un pas à franchir pour constater l'acte de décès du modèle fédéral ! Les agents, en se regroupant en communautés homogènes, peuvent ainsi être amenés à exclure, par des pratiques discriminatoires, leurs concitoyens : la question de la redistribution se place donc au centre du débat fédéral, comme en témoigne l'intuition fondatrice de BUCHANAN en 1950. Pourquoi redistribuer ? A quels instruments faire appel ? Comment redistribuer ? Quel niveau de pouvoir est susceptible d'être en charge de la fonction de redistribution ? C'est à ces questions complexes que nous tenterons de répondre dans le deuxième chapitre.

---

## CHAPITRE 2

### LE CONFLIT DES VALEURS INDIVIDUELLES FACE A LA REDISTRIBUTION

« Nous avons un problème de redistribution : comment doivent être répartis entre ses membres les biens que possède ou produit la société ? Il faut faire intervenir des considérations éthiques, sociales de différents genres, des comparaisons d'opportunité de différents individus, etc. Nous n'avons pas à nous en occuper ici. Nous supposons donc le problème résolu » (PARETO V., 1989, p.235).

Face à la difficulté, évoquée précédemment, de proposer une définition économique du fédéralisme, peut-on répondre par une réflexion sur la redistribution de richesses ? Ce n'est pas évident car les sciences économiques ont évité, très tôt comme le rappelle V. PARETO dans la citation en exergue de ce chapitre 2, de s'aventurer sur le terrain de la redistribution.

Cette réponse ne nous satisfait évidemment pas, eu égard à la croissance continue des politiques publiques de redistribution et de protection sociale depuis un demi siècle (GREFFE, 1994, p. 448). Ces dernières années, la fonction de redistribution et de protection a vu son efficacité et sa gestion remise en cause. La crise de l'Etat-Providence lui est en grande partie attribuée, en raison d'une explosion des budgets de protection et de redistribution et de ses effets négatifs sur les coûts salariaux et l'investissement. Face à ce constat, les économistes ne

sont pas restés sans réponses compte tenu des budgets qui leur sont consacrés. Il semble néanmoins difficile de revenir en arrière, car, en écho avec la partie précédente, redistribuer pose d'emblée la question de son existence : pourquoi redistribuer ? Nous tenterons ici de développer cette question pour faire apparaître les fondements théoriques justifiant l'intervention de la sphère publique en faveur de la redistribution, mais aussi la nécessité de penser la redistribution comme une fonction « à multiples facettes » (BOADWAY, 1995), en particulier en y intégrant des logiques interrégionales.

L'objectif de ce chapitre, que nous poursuivrons dans le chapitre suivant, est donc de s'interroger sur les fondements des politiques redistributives entre les agents. Elle s'articule autour de trois grandes perspectives motivant une politique de redistribution et ouvre la voie à une analyse économique de la « nation », peu investie par la théorie économique :

- **Une justification idéale, impérative et externe de la redistribution :** cette approche s'intéresse à la « procédure juste », c'est-à-dire à l'affirmation de règles justes préalablement définies et reconnues par tous<sup>101</sup>. Le juste est donc défini indépendamment du bien. En se fondant sur des logiques d'action et d'opportunité individuelle, cette perspective vise à mettre en valeur des principes dont l'universalité permet de dépasser la question de l'agrégation impossible des valeurs individuelles, en tentant ainsi de dépasser le cadre utilitariste. De même les choix collectifs en termes d'organisation politique ne jouent aucun rôle. Ces théories prendront le nom de théories « déontologiques<sup>102</sup> » (GAMEL, 1992, p.79). Nous détaillerons essentiellement les analyses de NOZICK et RAWLS (partie 1.1).
- **Une perspective individualiste de la redistribution :** la plupart des contributions dans ce sens s'inscrit actuellement dans le paradigme utilitariste. La justice renvoie alors à « une allocation des ressources qui maximise la somme des plaisirs et des peines ressentis par l'ensemble des individus » (GAMEL, 1992, p. 79). L'accent est mis sur l'instantanéité des actes humains, pris dans le présent. Le juste est défini comme la simple maximisation du bien. Cette perspective s'inscrit donc dans un cadre « téléologique<sup>103</sup> » fondé sur l'individu. Elle se retrouve bien entendu dans la perspective utilitariste, dans le cadre parétien de l'Economie du Bien-Etre et dans l'analyse de l'envie. La perspective individualiste de la justice se heurte, nous le verrons, à deux obstacles principaux :
  - D'une part, l'impossibilité de mener des comparaisons interpersonnelles d'utilité, ce qui débouche sur une infinité de solutions possibles entre lesquelles il est impossible de choisir car il faudrait porter un jugement. Le théorème d'impossibilité de ARROW illustre tout à fait cette difficulté puisqu'il stipule que, si l'on souhaite agréger des préférences ordinales individuelles en une préférence collective sans faire appel à une comparaison interpersonnelle d'utilité, on aboutit à associer le bien-être collectif à celui d'un seul membre de la société (ARROW, 1963).

---

<sup>101</sup> Plus précisément, RAWLS définit la « structure de base » comme « un système public de règles qui définit des formes d'activité conduisant les hommes à coopérer afin de produire une plus grande somme d'avantages et qui reconnaît à chacun des droits sur ce qui a été produit » (RAWLS, 1987, p.116)

<sup>102</sup> du grec *deon*, -ontos, ce qu'il faut faire et *logos*, discours, c'est-à-dire s'intéressant à la méthode, aux règles.

<sup>103</sup> Du grec *telos*, fin et *logos*, discours : c'est-à-dire s'intéressant à la finalité de l'acte, non pas à la procédure

- D'autre part, un des écueils fondamentaux qui ressort de cette perspective libérale face à la redistribution réside dans l'état initial de la distribution des revenus, c'est-à-dire l'acceptation *de facto* d'inégalités originelles entre les agents. Ces dernières peuvent être très larges, ce qui a suscité cette réaction de KOLM :

« On peut mourir de faim dans un état socialement efficace. » (KOLM, 1984, p. 45)

De nombreuses voies ont cependant été ouvertes pour assouplir cette position, en particulier au travers d'un critère de compensation ou par l'intermédiaire de fonctions d'utilité collective. Une autre piste réside aussi dans la prise en compte de nouvelles hypothèses sur les agents, motivés par des comportements altruistes... Elle peut encore s'intéresser, d'une manière plus procédurale, à la détermination d'un contrat constitutionnel de type redistributif (BUCHANAN). Dans ce sens, cette justification renvoie à des logiques d'assurance des agents, placés en situation d'incertitude quant à leur position sociale dans l'avenir par exemple. Enfin, grâce à l'analyse des mécanismes de génération des inégalités et d'apprentissage de la justice sociale, de nouvelles perspectives ont été récemment ouvertes, centrées sur une aversion des valeurs individuelles vis-à-vis de l'inégalité : ces valeurs individuelles ne se satisfont pas en effet de la distribution des opportunités et des conditions matérielles d'existence à laquelle le laisser-faire conduit naturellement, et donc réclament l'intervention de la puissance publique (PIKETTY, 1994a). L'objectif des politiques publiques de redistribution est donc de rééquilibrer et de réduire les inégalités devant la consommation qui résultent d'aléas dans le processus économique et de différences interindividuelles en ressources initiales, que celles-ci renvoient à des compétences ou à des dotations patrimoniales diverses. La difficulté réside dans le fait que les valeurs individuelles face à la redistribution sont profondément hétérogènes et rendent difficiles l'émergence de choix collectifs en termes de redistribution.

- **Une justification interrégionale de la redistribution :** Face à la diversité des croyances et des valeurs individuelles en matière de redistribution, la voie ouverte par PIKETTY revient en fait à considérer que les choix redistributifs des agents s'expriment en termes de conflits, sans pour autant apporter un mode de résolution de ce conflit. A partir d'une analyse des voies éventuelles de résolution de ce « conflit redistributif », notre travail donne une signification économique particulière à la « nation » : pourrait-elle constituer ce maillon manquant entre les multiples perceptions de la justice redistributive et l'indispensable agrégation des choix individuels en une règle collective ? Cette « nation », fondée sur un espace économique commun, dotée d'une continuité monétaire, fiscale et administrative, d'un ancrage historique et spatial - P. SALIN définit d'ailleurs la nation au sens économique du terme comme un espace économique doté d'une monnaie et d'une fiscalité à peu près homogène (SALIN, 1994) - serait alors cet équilibre redistributif, qualifié par PIKETTY de « consensus spontané, dynamique et instable » (PIKETTY, 1994a), qui permettrait à une majorité de déterminer certains choix redistributifs. Elle prendrait la forme d'une procédure chargée d'exprimer collectivement l'aversion des valeurs individuelles pour un niveau trop élevé d'inégalité. Dans cette perspective, le principe d'égalité des chances revêt une signification particulière puisqu'il se place comme une synthèse entre une perspective individualiste de la

justice – pas d'action *ex post* sur la régulation marchande – tout en y intégrant une perspective déontologique et morale. De plus, l'application d'un tel principe nécessite aussi une intervention publique dans le domaine spatial, par exemple pour garantir une offre homogène de biens publics – école, hôpitaux, crèches,... - sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics. La redistribution interrégionale émerge donc comme un instrument de la « nation » susceptible, d'une part, de répondre à cette exigence d'égalité des chances et, d'autre part, de résoudre en partie, de manière opératoire, le conflit de la redistribution, par exemple en réduisant la portée et le coût de la redistribution interpersonnelle, dont nous verrons l'extrême hétérogénéité des préférences individuelles à son égard.

L'intérêt d'une telle analyse est d'intégrer la redistribution interrégionale dans le paradigme de l'individualisme méthodologique. Elle permet aussi de mesurer le niveau de consensus collectif qu'exprime la nation autour des choix collectifs redistributifs. Elle ouvre enfin la voie à une analyse de la forme d'organisation économique et politique susceptible de répondre au mieux, en termes de choix redistributifs, aux préférences individuelles des agents. Délaissant alors le modèle traditionnel de l'Etat-nation, notre contribution va insister sur la nécessaire transparence et les vertus d'une redistribution explicite que seule une organisation économique et politique de type fédéral est à même de proposer. Partant d'une analyse économique du fédéralisme, la première partie de notre travail s'est heurtée à la question de la redistribution. Investissant ce champ d'analyse, nous tenterons de montrer qu'une organisation de type fédéral est plus à même de combiner préférences individuelles et choix collectifs en termes de redistribution. Notre cheminement théorique va alors mettre en valeur le rôle de la redistribution interrégionale, même si elle fonctionne *ex post* de manière indirecte et complémentaire à la redistribution interpersonnelle, et la nécessaire prise en compte d'une fonction de redistribution à multiples facettes. Cette analyse d'une justification théorique de la redistribution interrégionale sera surtout développée dans le chapitre suivant (chapitre 3), qui s'achèvera enfin autour de la synthèse suivante : quel niveau de pouvoir est plus à même de prendre en charge la fonction de redistribution ?

## **1) UNE JUSTIFICATION IDEALE ET IMPERATIVE DE LA REDISTRIBUTION**

La redistribution peut être tout d'abord appréhendée dans un cadre « impératif », en référence à « l'impératif catégorique » de E. KANT : « Fais en sorte que la règle de ta volonté puisse toujours et en tout temps valoir comme principe d'une législation universelle ». La justice redistributive est perçue comme une fin en soi, une valeur transcendante, dépassant l'individu et le cadre sociétal. Cette section revient en fait à investir le champ de la justice sociale. L'inscription économique de la justice n'est cependant pas chose facile car il s'agit en fait d'ouvrir une nouvelle piste de réponse à la question classique : comment maximiser le bien-être en société (SEN, 1993) ? Chez certains économistes, cette question de la justice sociale revêt une importance capitale et les enjeux d'une telle question sont essentiels, comme le rappelle RAWLS :

« La justice est la première vertu des institutions sociales, comme la vérité est celle des systèmes de pensée » (RAWLS, 1971, cité par WOLFELSPERGER, 1986, p.1).

De manière plus explicite, la théorie de la justice sociale s'interroge fondamentalement sur l'équité de la répartition des richesses (WOLFELSPERGER, 1986). Il s'agit de déterminer parmi l'ensemble des redistributions possibles celle qui sera la plus juste, la plus équitable pour la société<sup>104</sup> (PIKETTY, 1994a, p. 11). Il n'est évidemment pas question de revenir sur les principes de l'individualisme méthodologique et du marché mais plutôt de les concilier avec une certaine redistribution des richesses dont l'objectif est la correction des inégalités, en particulier celles qui existaient avant l'application des principes marchands. La justice sociale se définit donc comme « l'adéquation à une norme déterminée de la distribution des avantages et des charges de la vie en société entre les membres qui la composent » (WOLFELSPERGER, 1986). Cette définition renvoie directement à la question de la répartition des revenus, aux inégalités qui en découlent et aux mécanismes redistributifs. La théorie de la « justice sociale » est donc avant tout une théorie de la « justice distributive et redistributive ».

### **1.1) Vers une théorie globale de la justice : J. RAWLS**

Les travaux de J. RAWLS constituent l'édifice le plus achevé de la contribution normative des libéraux au sujet de la justice sociale. Il tente de lever les difficultés liées à l'approche intuitive et subjective de NOZICK, présentée dans la section suivante. RAWLS tente en effet d'inverser les logiques « d'utilitarisme » et de « conséquentialisme » (MASSON, 1996, p. 77) qui placent au centre de l'analyse les biens produits et non la justice en tant que telle. Le coup de force de RAWLS est de tenter de redonner à la justice la primauté du raisonnement en reconnaissant sa valeur intrinsèque et, face à la distribution des utilités, à revenir aux biens

---

<sup>104</sup> Comme nous le verrons, PIKETTY (1994) réfute une telle approche car il insiste sur l'impossibilité de préciser « l'ensemble des redistributions possibles », celles-ci étant très dépendantes des aléas et des caractéristiques individuelles, mais aussi des problèmes d'asymétrie informationnelles.

primaires, « au premier rang desquels la liberté » (MASSON, 1996, p. 77). Son œuvre, commencée dès 1957 et 1958, révèle une grande sensibilité philosophique et a suscité de très nombreuses contributions.

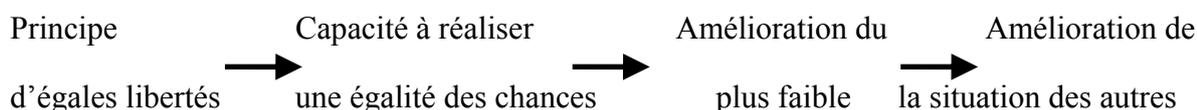
### 1.1.1) Etat originel et voile de l'ignorance

Dans la tradition initiée par HOBBS et LOCKE et révélatrice de l'ancrage de l'œuvre dans une tradition de philosophie politique, RAWLS commence par définir un état de la nature où les hommes sont amenés à faire un choix identique et irréversible en ce qui concerne les institutions à définir pour une société idéale. Cette « position originelle » suppose de suivre deux critères : la justice et le principe de l'unanimité. Les agents, supposés rationnels, agissent dans l'ignorance parfaite de leur situation dans l'échelle sociale - nous retrouvons ici le principe du « voile de l'ignorance » présenté en première partie - et agissent donc avec une aversion forte pour le risque. Face à toutes les positions qu'un individu sera censé occuper dans la société future ainsi constituée, il agit donc de manière impartiale. Ce cadre d'analyse permet à RAWLS de définir deux principes fondamentaux de justice. Le premier principe rawlsien précise que « chaque personne doit avoir un droit égal au système total le plus extensif des libertés fondamentales égales compatibles avec un système équivalent de libertés pour tous ». C'est le « principe d'égalité de liberté » (A). Le second principe (B), ou principe de différence, hiérarchiquement inférieur au premier principe (A), s'intéresse aux inégalités sociales et stipule :

- ✓ 1) d'une part, qu'en termes de distribution de revenus, les inégalités sociales doivent être agencées pour le plus grand avantage des sociétaires les moins favorisés (GAMEL, 1992, p.110). En d'autres termes, une inégalité n'est acceptable que si elle bénéficie au plus défavorisé. C'est le critère du MAXIMIN, ce qui revient à maximiser l'avantage des individus se trouvant dans la position minimale dans la société.
- ✓ 2) d'autre part, que « les inégalités sociales et économiques doivent être agencées pour maximiser l'utilité moyenne de façon compatible avec une réelle égalité des chances » (RAWLS, 1971, p.143). Il est intéressant de noter que (B) 2) est supérieur à (B) 1) : Rawls s'intéresse bien à une situation dans laquelle les inégalités de départ sont nulles, les agents étant placés dans les mêmes conditions.

La procédure rawlsienne pourrait se résumer à l'enchaînement suivant :

**Figure 8 : un bref raccourci de la procédure rawlsienne**



### 1.1.2) Une analyse pertinente

L'intérêt du critère MAXIMIN réside dans le fait qu'il justifie les inégalités sociales. De plus son application pratique ne devrait pas poser de problèmes sérieux. Il se révèle équitable mais aussi efficace au sens de Pareto, dans la mesure où, entre deux états du monde offrant les mêmes avantages pour les plus défavorisés, il suffit, en s'intéressant alors uniquement à la position du plus bas dans l'échelle sociale, d'appliquer le critère du

MAXIMIN dans un ordre lexicographique, de bas en haut de la pyramide sociale (GAMEL, 1992). On parlera alors de LEXIMIN. De plus, il favorise « l'union sociale » car les uns comme les autres ont intérêt à l'unité du corps social, les plus faibles observant que les inégalités ne se développent pas à leur détriment et les plus aisés « voient les avantages dont ils jouissent légitimés par les plus mal lotis » (GAMEL, 1992).

Le débat autour de la théorie de la Justice de RAWLS a alimenté une nombreuse littérature que nous ne détaillerons cependant pas. Simplement, RAWLS précise que son analyse reste valable - sous couvert d'un respect des règles prioritaires de liberté et de différence - aussi bien dans le cadre capitaliste que socialiste ce qui a suscité de vives réactions parmi les tenants des deux écoles. D'autre part, de manière plus pertinente, semble-t-il, l'approche de RAWLS revient à réconcilier la logique libérale de marché avec un ensemble de convictions et de règles morales. Néanmoins, elle se heurte au problème de la comparaison interpersonnelle des utilités, qu'il tente de résoudre en substituant à l'état originel d'ignorance complète, un état du monde où existent déjà des « biens premiers » : liberté et droits fondamentaux, positions valorisées et pouvoirs, revenus et richesses, base sociale du « respect de soi-même »,... Nos individus doivent donc demeurer impartiaux sans être totalement désintéressés (GAMEL, 1992, p. 114). Néanmoins la perspective d'unanimité et de liberté lors du contrat social originel lui confère à la fois un caractère équitable et libéral, ce qui place la justice au centre d'un système de normes applicables à la société.

## **1.2) Le critère de Nozick : liberté, droit légitime et rectification**

Dans cette perspective, les travaux de NOZICK (1988) ont un double intérêt : d'une part, il y développe une théorie de l'Etat minimal, « veilleur de nuit », chargé de protéger les citoyens de la violence et du vol. D'autre part, la deuxième partie de son ouvrage s'intéresse aux limites de cet Etat minimal, c'est-à-dire au point à partir duquel commencent les droits individuels fondamentaux des individus. NOZICK repousse donc toute idée d'organe central en charge de la redistribution. Pourtant sa définition d'un Etat libéral minimal, reposant sur l'affirmation du primat de la liberté individuelle, ouvre la voie à une réflexion en termes de justice.

### **1.2.1) L'impératif des droits légitimes**

Le principe fondamental et sans restriction de toute société humaine repose sur la reconnaissance que « chaque individu est le seul propriétaire légitime de son corps et des aptitudes qui lui sont liées » (WOLFELSPERGER, 1995, p. 159). Ce droit ne nécessite aucune justification et fonde l'ordre social. La perspective de justice qu'il implique s'appuie sur trois principes :

### **1.2.2) Le principe de juste acquisition :**

Il concerne la propriété des ressources premières encore disponibles et libres, qui sont offertes aux individus. Chaque individu a le droit de s'en rendre maître à condition que le bien-être d'autrui ne se trouve pas altéré<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> Cette condition définit le principe, bien vague, dit « de LOCKE » (WOLFELSPERGER, 1995)

### **Le principe de juste transfert**

Il renvoie aux biens déjà appropriés et fixe les contraintes ultérieures de leur transfert entre les individus. Un échange est juste si les biens cédés le sont volontairement (décision de vente, don,...). Un transfert de propriété d'un bien est donc juste si l'allocation précédente du bien l'a été, et ainsi de suite en remontant dans le temps. Pour NOZICK, une répartition est juste si elle provient d'une autre répartition juste obtenue grâce à des moyens légitimes. Les moyens légitimes de passage d'une répartition à l'autre sont alors fournis par le principe de justice dans les transferts. Les premières « mutations » légitimes sont définies par le principe de juste acquisition. De cette façon, « la répartition, quelle qu'elle soit, issue par étapes justes d'une situation juste, est elle-même juste » (NOZICK, 1974, p.151).

### **Le principe de rectification**

La question du respect des droits individuels ne se posant pas, c'est plus sur la légitimité de ces droits qu'il convient de s'interroger. En effet, pour une répartition initiale des richesses, l'exigence de justice implique qu'il ne faut pas supposer sans examen que les conditions de légitimité soient remplies pour tous les droits individuels auxquels cette répartition correspond. L'Etat peut donc être amené à rectifier une répartition donnée des richesses, apparaissant comme injuste. Une analyse historique des échanges et des dons qui sont à l'origine des ressources des individus s'avère donc indispensable. Si ces derniers ont été acquis d'une manière différente que celle que prônent les principes de liberté et de légitimité, par la violence par exemple, alors la distribution initiale des revenus qui en découle doit être considérée comme injuste. L'Etat peut même agir par la contrainte lorsqu'il s'agit de rétablir un état de justice mis à mal par le non respect des deux principes fondamentaux. Une logique de réparation et de rectification de cet état est donc indispensable. Face à la difficulté d'une telle tâche, NOZICK propose de revenir à une « règle d'action simplificatrice » (WOLFENSPERGER, 1995, p.160) : la politique redistributive de l'Etat pourrait être ainsi guidée par une norme simple telle que celle proposée par RAWLS.

Les travaux de KOLM (1985) se rapprochent, en partie, de l'analyse menée par NOZICK. Il définit en effet un droit fondamental des individus, exclusif et absolu sur lui-même. En opérant soit par échange volontaire ou sans contrepartie (don), le système de droit est défini comme légitime mais il implique de suivre de près l'origine et la répartition des biens, en particulier dans une perspective historique. L'action de l'Etat peut être justifiée dans la mesure où des infractions à ce système de droit - vols par exemple - peuvent être constatées. KOLM insiste particulièrement sur l'importance de l'information pour favoriser l'échange des biens et le suivi du système de droit.

### **1.2.3) Une approche plus dynamique de la justice**

La particularité de NOZICK est de tenter d'éclairer la croyance, très libérale, d'une justice qui doit être conforme aux droits individuels. Sans s'éloigner de ce principe fondamental et en l'insérant dans une perspective historique, la démonstration de NOZICK fait la part des choses entre légitimité de ces droits, en référence aux droits individuels, et légalité de ces droits, c'est-à-dire après que l'Etat les ait reconnus. Or la légalisation de ces droits peut intervenir contre le respect du principe de légitimité, soit par ignorance soit par acceptation tacite, comme c'est le cas lors de la prescription.

La pensée de NOZICK se place donc dans un cadre largement dynamique et se différencie des approches très statiques de la doctrine traditionnelle que WOLFELSPERGER qualifie même de « conservatrice, fournisseurs d'alibis pour les privilèges et prêchant la résignation aux autres » (WOLFELSPERGER, 1986). Ainsi la justice ne dépend, non de ses effets comme l'enseigne la théorie utilitariste et néo-utilitariste, mais plutôt de ses origines. Au delà des jugements de valeur de tendance égalitariste sur laquelle elle s'appuie, la norme de justice de NOZICK se révèle enfin bien difficile à mettre en œuvre. Il est difficile d'imaginer une analyse globale de l'ensemble des richesses et de leur transmission dans l'histoire. Si telle est le cas, sa place deviendrait alors envahissante, risquant même de nuire aux échanges et aux transferts entre les agents et donc à l'ensemble du système<sup>106</sup>. Sans ignorer les difficultés et les conséquences d'une telle réorganisation, la question du jugement final se pose donc non seulement en des termes « d'éthique » et de « justice » mais aussi en termes de responsabilité.

### **1.3) Les limites de l'approche idéale : entre renonciation et redistribution privée ?**

La quête d'une norme de justice n'est pas chose simple. Certains auteurs réfutent au départ une telle analyse en s'appuyant sur la difficulté d'émergence d'une telle norme. S'il est si difficile de la faire apparaître, cela vient simplement du fait que ce critère est « dénué de sens » (WOLFELSPERGER, 1986), comme le précise HAYEK :

« Un simple état de fait ou état de choses que personne ne peut changer (comme la répartition qui résulte du fonctionnement spontané d'une économie), peut être bon ou mauvais mais non juste ou injuste » (HAYEK, cité par WOLFELSPERGER, 1986, p.2).

De plus, cette recherche d'une justice sociale revient à investir la sphère morale ce qui complique grandement la tâche. En effet l'objectif de cette quête est, semble-t-il, de trouver une voie susceptible de concilier liberté individuelle et souci de réduire les inégalités par des instruments redistributifs. Or la ligne de démarcation entre principes de justice et jugements de valeurs n'est en effet pas si évidente. Ainsi HAYEK qualifie la « philosophie sociale » de « *no mans's land* », victime de l'éclatement des sciences humaines en de nombreuses disciplines (HAYEK, 1953, p. 5). De surcroît, cette tâche s'avère alors d'autant plus délicate que les fondements de l'économie de marché justifient mal ces inégalités - particulièrement les inégalités de départ -, qui sont d'ailleurs, selon la doctrine, censées se réduire naturellement dans le temps. Enfin, cette quête d'une norme de justice peut être motivée par l'envie ou la recherche d'un accroissement de son bien-être personnel au dépend des agents les plus riches. Ce sentiment, fondé sur l'aversion pour les grandes fortunes, ne saurait alors fonder une quelconque théorie de la justice. Quoi qu'il en soit et bien que ce paradigme de la théorie de la « justice sociale » ait suscité un engouement certain, PIKETTY résume brièvement la désaffection et les nombreuses désillusions rencontrées par les chercheurs qui ont investi

---

<sup>106</sup> Un parallèle peut être fait, après l'unification de la RDA à la RFA, dans les nombreux procès qui ont été intentés par des citoyens ouest-allemands dans l'objectif de récupérer, à l'Est, certains biens dont ils avaient été dépossédés lors de la mise en place du mur, ou à la suite de leur fuite, souvent sous la menace, à l'Ouest. Ces nombreux procès et la lenteur des verdicts ont créé, chez les décideurs et investisseurs en Allemagne de l'Est, des comportements d'attentisme bien dommageables pour le redécollage de l'économie est-allemande.

cette piste de recherche en précisant qu'il est malheureusement « difficile de dire des choses intéressantes » (PIKETTY, 1994a, p.11).

A défaut d'une norme de justice sociale idéale, l'aversion pour l'inégalité et le souci d'une justice sociale peuvent être tout à fait compatibles avec une pratique privée de la redistribution, qui agirait en écho avec une morale personnelle. Une norme de justice sociale se révèle alors inutile : sans contraindre un agent à agir dans le sens d'une meilleure redistribution des richesses, il suffit de le laisser suivre sa conscience morale. Au pire, l'individu peut trouver un prétexte à l'intervention de l'Etat pour se sentir déchargé de toute obligation morale. Cette redistribution privée des richesses - la charité ou l'assistance permettent de l'illustrer - s'accorde plus avec la conception de la liberté individuelle. Une redistribution sera « juste » si les « cas choquants de la misère auront été éliminés » (HAYEK). Elle repose donc bien sur une conception morale et responsable de l'individu, comme le rappelle HAYEK:

« On peut estimer que c'est clairement un devoir moral pour tous de venir en aide, au sein d'une communauté organisée, à ceux qui ne peuvent subsister par eux-mêmes » (HAYEK, cité par WOLFELSPERGER, 1986, p.2).

De cette manière la morale individuelle se substitue à un critère de justice sociale et ouvre la voie à une analyse plus « individuelle » de la redistribution.

## 2) UNE JUSTIFICATION INDIVIDUALISTE DE LA REDISTRIBUTION

Face aux impasses de l'analyse déontologique de la Justice Sociale évoquée précédemment, la perspective téléologique de la redistribution s'articule autour des résultats classiques de l'économie du bien-être et de l'analyse parétienne. Elle propose sa définition propre d'une justice redistributive :

- D'une part, il s'agit de prendre comme « juste » toute allocation qui satisfait à la maximisation d'une fonction d'utilité collective, définie comme expression des préférences individuelles (POSNER, 1981). Or, si ces préférences individuelles sont variées et hétérogènes, alors les enseignements du théorème de ARROW nous permettent de conclure à l'impossibilité de voir émerger des préférences collectives en termes de choix redistributifs, ce qui constitue une véritable impasse. En effet, ARROW montre, dans son théorème d'impossibilité, qu'il est logiquement impossible de définir la justice à partir de seules valeurs individuelles subjectives, comme le bien-être, à partir du moment où ces dernières sont ordinales. Nous tenterons par la suite de proposer une voie de résolution de ce conflit.
- D'autre part, une analyse stricte de la doctrine libérale propose d'emblée sa conception de la justice, l'équilibre de marché déterminant, à partir du moment où celui-ci ne subit pas de distorsions, un équilibre juste. Cette norme de justice conduit à déterminer ce que chaque agent reçoit en fonction de ce qu'il « mérite », qui est égal à ce qu'il produit grâce aux ressources qu'il possède. Sous l'hypothèse de marchés parfaitement concurrentiels, la théorie de la productivité marginale détermine alors exactement ce que l'individu va recevoir. Néanmoins cette perspective suscite deux critiques : d'une part, elle est loin de faire l'unanimité et subit de vives critiques de la part même d'économistes libéraux comme F.A. HAYEK ou M. FRIEDMAN, ce qui met à mal son caractère universel. D'autre part, elle se désintéresse de la répartition inégale des ressources avant l'intégration des processus marchands. La constitution des fortunes, par héritage, par le hasard de la naissance ou de la nature voire la violence, ne joue donc aucun rôle dans cette perspective, ce qui pousse M. FRIEDMAN à s'interroger s'il est juste que l'aveugle gagne moins parce que sa productivité est plus faible<sup>107</sup> ?

Le problème fondamental des analyses précédentes, qui militent tout au plus pour une redistribution privée, se heurte à la question de la répartition initiale des ressources et au « statu quo », c'est-à-dire à l'acceptation d'une immobilité du corps social face à la distribution des richesses. Cette acceptation d'un *statu quo* social est de plus renforcée, nous l'avons évoqué, par le postulat individualiste de l'économie du bien-être, c'est-à-dire sur l'impossibilité de mener à bien des comparaisons interpersonnelles d'utilité entre agents. La conséquence directe de ce postulat réside dans l'indétermination d'une solution optimale. Il

---

<sup>107</sup> cité par WOLFELSPERGER, 1986, p. 1

existe une infinité de solutions possibles pour lesquelles tout choix s'avère impossible car il implique de juger de l'augmentation de l'utilité d'un individu par rapport à un autre.

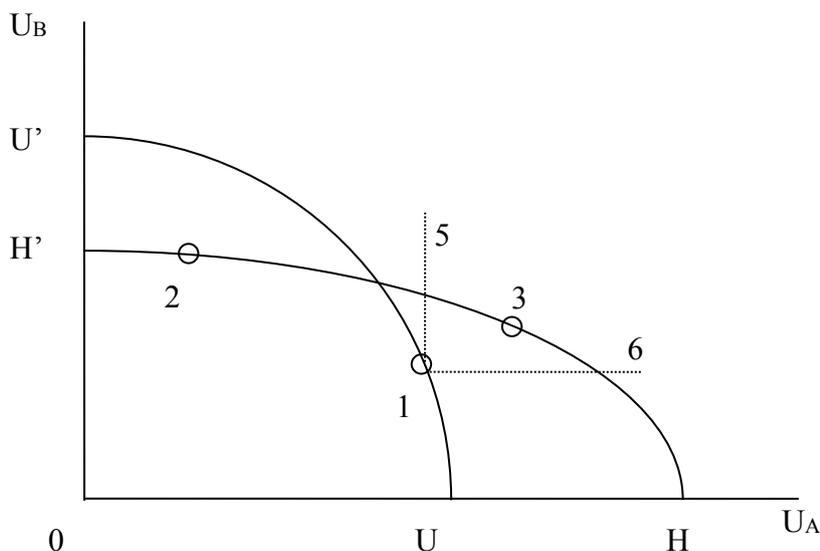
Sans faire appel pour autant à une théorie de la justice et au critère d'équité, la perspective d'une redistribution individuelle permet d'ébaucher une piste de réponse à ces critiques fondamentales. Les choix suivants en terme de redistribution permettent alors d'assouplir cette contrainte en intégrant des apports complémentaires - « supplétifs » ou « subsidiaires » - à la doctrine individualiste traditionnelle. Elle s'intéresse, en particulier, aux logiques de compensation, qui peuvent fonctionner dans le cadre de l'optimum de Pareto ou à l'affirmation de nouvelles hypothèses sur les agents, considérés comme altruistes.

### **2.1) Une perspective en termes de compensation**

Face à la contrainte individualiste et à la nécessité de satisfaire un objectif donné en termes de répartition de richesses et de revenus, KALDOR (1939) et HICKS ont proposé « d'assouplir » cette contrainte (GREFFE, 1994) en proposant un critère d'optimum potentiel. Une première réponse au problème de comparabilité partielle avait cependant déjà été apportée par BARONE (in MUSGRAVE et PEACOCK, 1967, p. 165).

L'optimum de Pareto ne permet pas de comparer les états 1 et 2 de la Figure 9. Par contre, il stipule qu'il est possible de passer de 1 à tout point de la frontière d'utilité entre 5 et 6, par exemple 3, en améliorant l'utilité des 2 agents. Ayant atteint le point 3, l'agent B peut alors négocier avec A, moyennant une compensation, pour passer de 3 en 2, ces deux points étant situés sur la même frontière d'utilité HH'. Le problème soulevé par une telle situation réside dans les coûts de transaction que pourrait supporter B et qui, s'ajoutant à l'indemnité versée par A, pourraient dépasser le gain obtenu par B, rendant ainsi caduque la transaction. Néanmoins rien ne laisse supposer que les agents négocient dans le sens présenté ci-dessus, bien que les pouvoirs publics puissent y trouver un moyen de faire correspondre leur objectif en termes de choix redistributifs avec un respect des libertés individuelles et des mécanismes d'allocation optimales des ressources.

**Figure 9 : la compensation chez KALDOR (1939) et HICKS**



Source : à partir de X. GREFFE (1994)

Cette définition d'une redistribution fondée sur une logique de compensation entre agents permet, à partir d'un optimum de Pareto, de mettre en place des transferts susceptibles de correspondre à des objectifs en termes de répartition de richesses et de revenu. Cette solution reste cependant dans le cadre strict des logiques d'efficacité parétienne, en agissant à la marge de manière « supplétive », mais renvoie à une vision instrumentaliste et utilitariste de la justice.

## **2.2) Une perspective en termes de fonctions d'utilité collective**

Le critère de compensation de HICKS et KALDOR (1939) nous offre une première tentative de résolution du problème de l'indétermination de « l'optimum optimorum ». Mais ce critère ne permet pas de ranger tous les états possibles de la frontière et ne prend pas en compte la demande de redistribution, qui s'exprime à la fois *ex ante* (dans la position initiale des agents) qu'*ex post*. Sur cette voie, il est cependant possible d'imaginer, en partant de l'hypothèse d'une fonction d'utilité collective<sup>108</sup> qui reflète les préférences de la société pour un certain niveau de redistribution, que l'on puisse déterminer, parmi la multitude des allocations Pareto-optimales, celle qui assure un niveau d'utilité maximale à la société<sup>109</sup>, c'est-à-dire à déterminer un « optimum optimorum ». Cette approche reste évidemment dans un cadre néo-utilitariste, car « se prononcer sur la justice, c'est exprimer une préférence de nature éthique sur les états de l'économie définis exclusivement par les niveaux respectifs d'utilité » des individus (WOLFELSPERGER, 1995, p.145). Elle s'inscrit dans la tradition classique de reconnaissance « d'un observateur idéal, à la fois rationnel, parfaitement informé, impartial et bienveillant » (WOLFELSPERGER, 1995, p. 145). Il est évident qu'une telle fonction de bien-être social pose problème mais, sous cette hypothèse, le rôle de l'Etat se trouve clairement établi : s'efforcer d'atteindre cette allocation des ressources par un train de mesures appropriées (GREFFE, 1994, CROZET, 1991). De manière plus formelle, on peut écrire :

$W = F(U_1(x_1), U_2(x_2), \dots, U_n(x_n))$  avec  $U_i(x_i)$  définie comme le niveau d'utilité que la consommation de l'assortiment de bien  $x_i$  permet à l'individu  $i$  d'atteindre.

Cette fonction possède quatre propriétés :

- le « *welfarism* » : elle considère, dans une perspective très utilitariste, que l'utilité est « la seule dimension des états sociaux qui est pertinente pour juger de leur valeur respective ». Alors que pour l'efficacité parétienne, les hypothèses d'ordinalité et de non-comparabilité sont suffisantes, la perspective néo-utilitariste de la justice implique des hypothèses de mesures cardinales et de comparabilité et s'appuie donc sur la mesure du bien-être des agents, pris individuellement, en toute indifférence face à d'éventuels « biens premiers » (RAWLS) ou au mérite.

- Les dérivés  $\frac{\partial F}{\partial U_i}$  sont positives et correspondent à un optimum de Pareto. Cette

hypothèse permet d'associer les hypothèses d'efficacité parétienne avec des objectifs d'équité et traduit l'idée « d'un observateur idéal » bienveillant.

---

<sup>108</sup> appelée fonction de bien-être social, ou encore fonction de justice sociale.

<sup>109</sup> Dans cette perspective, le critère de Pareto apparaît comme « une forme partielle et élémentaire de ces fonctions de bien-être social » (GREFFE, 1994, p.58), c'est-à-dire celle qui refuse toute comparaison interpersonnelle d'utilité.

- Les courbes d'indifférence sont convexes et caractérisent une aversion plus ou moins grande pour l'inégalité en fonction de la convexité de la courbe d'indifférence.
- La fonction doit respecter une condition d'anonymat des individus.

A partir de ces propriétés, il est possible de construire une carte d'indifférence de cette fonction de justice sociale. Sur les axes sont représentées les quantités de bien-être. Une maximisation de cette fonction sous contrainte des utilités possibles - grâce au diagramme d'EDGEWORTH - détermine alors une allocation de biens assurant l'objectif de justice, qui est aussi Pareto-optimale. Dans une optique néo-utilitariste de la justice, une application de cette fonction de bien-être social peut prendre la forme suivante (WOLFELSPERGER, 1995) :

$$W = \frac{1}{\alpha} \sum (U_i)^\alpha \quad \text{si } \alpha \neq 0$$

$$W = \sum \log U_i \quad \text{si } \alpha = 0$$

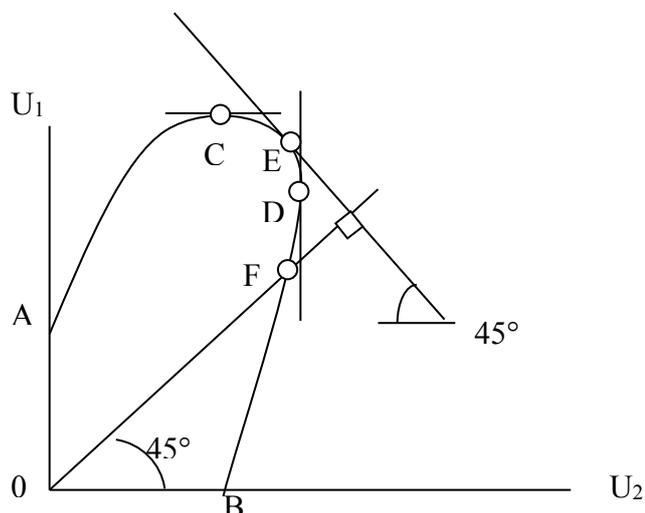
Le paramètre  $\alpha$  permet de formaliser l'aversion vis à vis de l'inégalité. Il dépend des choix en termes de justice exprimés par l'utilisateur de la fonction.

- Si  $\alpha = 1$  alors  $\partial W / \partial U_i = 1$  correspondant à des variations individuelles identiques, quel que soit le niveau initial d'utilité de l'individu considéré. Cela revient à écrire la fonction de bien-être social sous la forme  $\sum U_i$ . On retrouve ici la fonction d'utilité de BENTHAM pour laquelle le bien-être collectif est égal à la somme des bien-être des individus. Une maximisation de cette fonction reviendrait à maximiser la somme des utilités individuelles.
- Si  $\alpha > 1$  alors  $\partial W / \partial U_i$  progresse avec l'utilité de chaque individu. Dans ce cas, la variation de bien-être d'un individu compte d'autant plus pour apprécier la justice de la répartition que son niveau de bien-être est élevé. Ce cas se trouve mis en contradiction avec l'hypothèse de convexité des courbes d'indifférence - traduisant une préférence pour l'égalité - et doit donc être écarté.
- Si  $\alpha = 0$ , alors  $W = \sum \log U_i$ , alors  $\partial W / \partial U_i$  est une fonction décroissante de l'utilité de chaque individu. La variation d'utilité d'un individu compte d'autant plus que son niveau de bien-être est faible.
- Si  $-\infty < \alpha < 1$ , alors  $\partial W / \partial U_i$  signifie que plus  $\alpha$  diminue, plus l'aversion pour l'inégalité est forte. Dans ce cas, les courbes d'indifférence deviennent de plus en plus convexes.
- Si  $\alpha$  tend vers moins l'infini, alors la fonction néo-utilitariste s'écrit  $W = \text{Min}(U_1, U_2, \dots, U_n)$ . Dans cette perspective, le niveau de bien-être du faible est seul pris en compte. On retrouve le critère du MAXIMIN et les résultats de RAWLS, même si ces derniers sont très différents de l'analyse utilitariste puisque dans ce cas-là, le critère de Pareto n'est pas respecté sous sa forme habituelle (WOLFELSPERGER, 1995).

La Figure 10 présentée ci-dessous permet d'évaluer le choix de telle ou telle fonction de bien-être social (CROZET, 1991). La courbe ACEGDFB représente la frontière des utilités possibles dans une économie de production. Le point F correspond à la répartition la plus juste d'un point de vue égalitariste. Le point E définit une répartition juste d'un point de vue utilitariste classique ( $\alpha = 1$ ). Enfin le point D correspond à une répartition plus juste dans le cas où  $\alpha$  tend vers moins l'infini. Ce point peut aussi trouver une justification car, parmi

toutes les allocations optimales sur la frontière CD, c'est celui qui est le plus proche de F. Ce point, d'un point de vue néo-utilitariste, serait celui qui combine le mieux, de manière idéale, un objectif d'équité, qui s'exprime ici par la norme d'égalité, et d'efficacité. Cette idée retrouve celle de KOLM (1971), « dont le critère de la justice pratique revient à ne s'écarter de l'égalité qu'autant qu'il est nécessaire pour atteindre une situation optimale » (WOLFELSPERGER, 1995, p. 154).

**Figure 10 : frontière des utilités possibles et choix de répartition**



Source : adapté de CROZET (1991).

### 2.2.1) Les limites des fonctions d'utilité collective

Certes une fonction d'utilité collective permet de cadrer l'action publique et de lui fixer des objectifs, en termes de choix redistributifs par exemple. La prise en compte des fonctions d'utilités collectives permet tout au plus de révéler un éventail de préférences collectives. Mais il n'est pas simple d'approcher une fonction de bien-être social à partir des préférences des individus. Au-delà d'une fonction d'utilité collective qui regroupe les seules préférences des individus, elle devrait aussi exprimer une vision collective des choix, des règles de comportement et des préférences collectives. La société posséderait, au-delà des simples individus, une valeur globale et collective, bref un sixième sens<sup>110</sup> que nous développerons par la suite autour du concept de Nation.

### 2.3) L'envie : une réponse individuelle à la controverse équité - efficacité ?

Toujours dans cette tentative de lever l'indétermination liée à la non-comparaison des utilités individuelles, les travaux de SUPPES (1966) et FOLEY (1967) proposent une solution au dilemme efficacité - équité. En s'inscrivant dans la logique parétienne d'efficacité, les économistes de l'envie proposent une définition inédite de l'équité (GAMEL, 1992). Ils considèrent alors une répartition comme juste s'il n'existe pas d'individu qui exprime une envie pour l'allocation d'un autre individu. Cette absence d'envie définit donc un état

<sup>110</sup> Dans une perspective plus philosophique, Michel SERRES, dans son ouvrage « Les Cinq Sens », définit, chez l'homme, un sixième sens, qui pourrait être la somme des cinq autres.

équitable, dans lequel les agents préfèrent leur dotation à toute autre allocation des ressources. Ce critère revient donc à concilier unanimité et justice. L'intérêt de ce critère est qu'il permet de réduire le nombre d'états efficaces au sens de Pareto pour ne retenir que les seuls états qui sont à la fois équitables et efficaces. Par exemple, pour un nouveau bien disponible en société, une répartition égalitaire correspondra à ce nouveau critère de justice.

Néanmoins de telles hypothèses semblent largement illusoire, car, d'une part, l'état d'absence d'envie ne peut qu'être instable face à la dynamique d'apparition des biens. D'autre part, elle suppose largement une dotation initiale qui soit parfaitement égale entre les agents. Enfin elle ne fait que peu de place à d'éventuelles, pourtant vraisemblables, différences interindividuelles dans les capacités productives des agents. Le problème principal réside dans le fait qu'un tel critère reste fondé sur la prise en compte de sa propre utilité comme référence sans tenir compte des préférences de l'autre. L'économie de l'envie fonctionne donc sur une comparaison interpersonnelle d'utilité qui montre rapidement ses limites en termes de justice sociale. SEN (1993), par exemple, insiste sur l'importance d'une identification réelle de l'individu à l'égard d'autrui comme fondement d'une éthique. Il montre que la perception interpersonnelle propre aux économistes de l'envie se heurte aux préférences subjectives de l'agent alors que le propre du juste est « de se mettre à la place de l'autre » (GAMEL, 1992, p. 74). L'analyse de l'envie révèle donc ses faiblesses dans l'absence d'une intégration de logiques « procédurales » de la justice. L'envie est considérée comme le résultat, à un instant donné, d'une comparaison entre les utilités de chaque individu en société alors qu'elle s'inscrit aussi dans la dynamique des circonstances qui l'ont engendrée. Et c'est précisément dans le regain d'intérêt d'une prise en compte de la logique procédurale de la justice sociale que les politiques redistributives trouvent leur plus forte justification, comme nous l'avons vu avec NOZICK ou RAWLS. Derrière ce débat se profile enfin le souci de réconcilier les analyses en termes d'efficacité et les analyses en termes d'équité qui caractérisent l'analyse économique de l'Etat. De nombreuses tentatives ont tenté de résoudre ce dilemme de l'action publique, parmi lesquelles le choix d'une fonction individuelle altruiste nous offre l'apport le plus significatif.

#### **2.4) Une redistribution Pareto-optimale**

Dans le cadre de l'économie du bien-être, le critère de Pareto se révèle pertinent pour la détermination d'une allocation optimale des ressources. Son champ d'action se limite donc quasi-exclusivement à la fonction d'allocation alors que la fonction de redistribution renvoie beaucoup plus à des critères plus normatifs, en particulier motivés par un esprit de justice sociale. D'où d'ailleurs la grande difficulté de parvenir à des avancées significatives dans ce domaine, ce qui a conforté, dans la littérature, une certaine désaffection pour l'analyse de la redistribution :

« L'essence de l'économie moderne du bien-être a réussi à définir l'efficacité économique dans un certain sens qui laisse les réflexions en termes de redistribution hors de notre attention » (R.A. MUSGRAVE, P.B. MUSGRAVE, L. KULMER, 1993 et 1994 dans l'édition de 1975, p.10).

L'extension et l'application du principe de Pareto à la redistribution a cependant fait l'objet de quelques contributions significatives (HOCHMAN et RODGERS, 1969, SCHREYER, 1983). Ces contributions s'interposent entre les tenants de la nouvelle économie du bien-être qui refusent de s'engager sur le terrain moral et les partisans de l'ancienne économie du bien-

être qui prônent une intervention dans la sphère moral, par exemple pour déterminer laquelle des répartitions initiales des ressources permettra une allocation optimale des ressources au sens de Pareto.

### 2.4.1) Un point de départ : des agents altruistes

Il s'agit de partir de l'idée d'une interdépendance de l'utilité des individus<sup>111</sup> : les individus sont donc altruistes et intègrent, dans leur fonction d'utilité, le bien-être de leurs concitoyens. Leur bien-être évoluera à la fois en fonction de leur revenu, de leur consommation, de leur travail mais aussi en fonction de la variation d'utilité des autres membres de la société. A partir de cette hypothèse, il est possible d'imaginer un état Pareto-optimal dans lequel une politique de redistribution n'est pas concevable dès lors qu'elle augmente le niveau d'utilité d'un individu sans entraîner une baisse d'utilité pour au moins un autre individu. Jusqu'à ce point, où la perte d'utilité marginale du donateur, consécutive à une réduction de son propre revenu, correspond au gain marginal d'utilité du receveur, perçu par une amélioration de son bien-être, il est possible de mener une politique de redistribution. Ce point se révèle alors optimal :

« La redistribution peut être optimale au sens de Pareto dès lors que le coût d'organisation des transferts n'est pas excessif, et elle est réintégrée dans le champ de l'analyse des économistes. Chaque membre de la société bénéficie de la réduction de l'inégalité, cette dernière apparaissant désormais comme un service rendu à tous » (GREFFE, 1994, p. 142).

Dans le cas d'un modèle à deux personnes d'incitation directe à la redistribution - un donneur riche M et un receveur plus pauvre J<sup>112</sup> -, les fonctions d'utilité s'écrivent :

$$\text{Donneur : } U_M = U_M(Y_M; Y_J), \text{ avec } \frac{\delta U_M}{\delta Y_M} > 0; \frac{\delta U_M}{\delta Y_J} > 0 \text{ avec } Y_M \text{ le revenu de M et } Y_J \text{ le}$$

revenu de J. Le donneur riche M tient compte de l'utilité de J par l'intermédiaire du revenu de J,  $Y_J$ .

$$\text{Receveur : } U_J = U_J(Y_J), \text{ avec } \frac{\delta U_J}{\delta Y_J} > 0$$

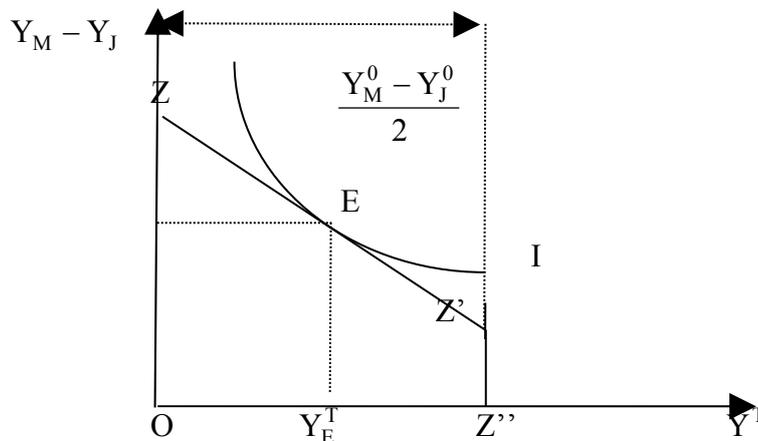
La Figure 11 propose une réponse à la question suivante : combien M va-t-il transférer à J? L'abscisse présente les transferts de M à J ( $Y^T$ ), les ordonnées l'excès de  $Y_M$  par rapport à  $Y_J$ . A l'origine, la répartition initiale des revenus entre M et J est donnée par OZ, soit  $Y_0^M - Y_0^J$ . La courbe ZZ'Z'' représente la droite de budget de M. Lorsque la courbe d'indifférence devient tangente à la droite de budget ZZ'Z'', alors l'utilité de M est maximisé et correspond à un transfert  $Y_E^T$  vers J. A ce niveau, le bénéfice marginal d'une unité monétaire de sa propre consommation est égale à l'utilité marginale d'une unité monétaire supplémentaire sur le revenu de J. Ce point est un optimum de Pareto.

---

<sup>111</sup> Les modèles proposent des fonction à incitations directes à la redistribution ou à incitations indirectes à la redistribution.

<sup>112</sup> L'article fondateur de HOCHMAN et RODGERS (1969) met en scène Jeff et Mutt.

**Figure 11 : interdépendance des utilités et optimum de Pareto : le cas de « Jeff » et « Mutt »**



Source : HOCHMAN et RODGERS, 1969, p. 543

Cette perspective se révèle séduisante puisqu'elle tente de lever les difficultés méthodologiques liées à une séparation entre fonction d'allocation et de redistribution. La redistribution ne reposerait plus sur des principes purement normatifs ou sur une approche plus procédurale et politique quant à la détermination, par exemple par le vote, d'une redistribution « souhaitable ». La redistribution investit le champ de l'analyse publique du bien-être en termes d'efficience, en se fondant sur les mêmes critères que les politiques d'allocation. L'individualisme méthodologique de l'économie du bien-être se trouverait donc réconcilié avec la réintégration des processus redistributifs dans les structures des préférences des individus (MALCHOW, 1992), ce qui nous pousse à conclure en citant les fondateurs de cette perspective d'une redistribution Pareto-optimale :

*« Pareto optimality, contrary to the orthodox approach to public finance, is not only consistent with but requires redistribution. Both allocation and redistribution can be dealt with in terms of the same methodology and the same criterion - efficiency » (HOCHMAN et RODGERS, 1969, p. 543).*

#### 2.4.2) Un problème : une redistribution qui dépend de l'allocation initiale des ressources

En se fondant sur une société altruiste, cette approche révèle aussi ses limites. D'un côté, on peut s'interroger ouvertement sur la validité des prémisses, ce qui revient à remettre en cause toute l'analyse. Ainsi l'Etat agit-il de façon altruiste ? Son action est animée quelquefois d'une quête d'efficacité économique, ou pour des raisons d'ordre public, la redistribution permettant de garantir une certaine paix sociale (GREFFE, 1994). Un second problème intervient lorsqu'il s'agit de mesurer le « coût d'organisation » des transferts, qui peut être excessif. (GREFFE, 1994). Si ce dernier se révèle en effet excessif, il peut inciter à des comportements de type « passager clandestin ». Certains agents peuvent être amenés à ne pas déclarer leurs préférences, à les taire. Mais la critique principale vient de MUSGRAVE. Il précise que cette forme de redistribution Pareto-optimale butte sur la question de la dotation initiale des richesses entre les agents. Elle ne caractérise donc qu'un processus secondaire de redistribution. Il précise :

*« Pareto optimal redistribution thus constitutes a secondary redistribution which depends on the initial distribution of earnings. This distribution is determined by such factors as inheritance, earnings capacities, education, and market structure. It may itself be changed through the political process. Such changes, referred to here as primary redistribution, are not a matter of voluntary giving, but taking (MUSGRAVE, 1970, p. 991)*

Sa conception de la fonction de redistribution renvoie donc à la redistribution primaire de revenu car, déjà, les dépenses publiques de l'Etat ont un impact *ex ante* sur l'égalité des chances en matière d'acquisition de revenus. Elle s'intéresse donc, au travers de la dotation initiale des facteurs, à une certaine égalité des chances entre les agents. Nous reviendrons sur l'importance d'une prise en compte de ces éléments dans une perspective plus interrégionale de la redistribution.

### **2.5) Une justification constitutionnelle et individuelle de la redistribution**

Sans s'écarter du rôle fondamental de la liberté économique comme vecteur d'efficacité collective et en s'appuyant sur le libre choix des agents, certaines situations exceptionnelles peuvent favoriser l'émergence de contrat redistributif. C'est le cas des situations de type « constitutionnel » qu'ont analysés en détail BUCHANAN et TULLOCK (1962) et qui ont déjà été présentées dans le premier chapitre. Face à cette situation de choix à l'unanimité, les agents expriment leur choix à long terme sur leurs institutions et les règles de la vie sociale. Il y a tout lieu de penser qu'ils vont agir avec une certaine aversion pour le risque. Deux situations peuvent être envisagées :

- ✓ cas 1 : soit ils ont une bonne connaissance de leur situation initiale, en terme de revenu par exemple, et peuvent donc facilement estimer leur position sociale future.
- ✓ cas 2 : soit ils se placent dans le cadre du « voile de l'ignorance » et sont donc aveugles quant à leur position sociale après le contrat constitutionnel. L'analyse de BUCHANAN et TULLOCK se place plutôt dans cette perspective.

Tout porte alors à croire qu'ils vont s'accorder sur des mécanismes redistributifs en faveur des plus défavorisés. Pour les plus riches (cas 1), ils y verront un système d'assurance et de précaution dans l'éventualité d'un retournement de leur situation, c'est-à-dire dans le cas où ils auraient eux même besoin de revenus complémentaires. La redistribution est donc le moyen de s'assurer contre le risque de pauvreté. Pour les agents en situation de totale méconnaissance de leur situation à venir (cas 2), BUCHANAN et TULLOCK montre qu'ils vont minimiser leur risque et vont donc s'accorder pour un contrat redistributif minimal censé redonner à chacun une chance de réintégrer le corps social. Cependant la forme de redistribution qui sera adoptée n'est pas uniforme à l'ensemble des sociétés humaines. L'approche de BUCHANAN est donc pleinement positive. Elle sous-entend que plusieurs constitutions pourraient être adoptées d'une communauté à l'autre, avec des exigences en termes de politique de redistribution qui pourraient diverger. Force est de reconnaître que nous nous éloignons encore d'une unique conception de la justice sociale.

Chez BUCHANAN et TULLOCK (1962), le problème de la redistribution devient donc un problème constitutionnel qui pourra être résolu dans le cadre d'un contrat entre les membres d'une société. Le spectre des choix offerts à la collectivité va donc de l'anarchie au

« Léviathan » et cette Constitution caractérisera le contrat redistributif de la société, en délimitant ainsi la marge de manœuvre de l'Etat-Providence et, plus largement, l'action de l'Etat dans l'économie. Mais BUCHANAN ne nous précise pas, dans son approche positive du problème de la redistribution, celle de ces Constitutions qui est la plus juste. De toute façon, les Constitutions les plus justes seront celles qui recevront l'accord unanime de toutes les partis, en référence à la règle de l'unanimité chez WICKSELL.

## **2.6) Assurance et redistribution**

En écho avec le contrat constitutionnel redistributif de BUCHANAN, qui fonctionne comme une assurance face à l'incertitude d'une situation future défavorable à l'agent, agissant sous « le voile de l'ignorance », la redistribution peut être aussi motivée par des logiques de précaution et d'assurance. Cette idée, ancienne, est fort bien résumée par HOBBS :

« Des hommes qui deviendraient incapables de subvenir à leurs propres besoins à l'aide de leur travail ne devraient pas être laissés à la charité des autres...Si un accident les réduisait dans cet état, leurs besoins devraient être pris en charge par la richesse de la société » (HOBBS, 1651, réimprimé dans *The English Philosophy*, New York, Modern Library, 1939, pp. 129-234).

La prise en compte de perspectives redistributives dans la logique d'assurance s'exprime de diverses manières. D'une part, son caractère obligatoire, pour les plus importants, caractérise bien le rôle de tutelle de la sphère publique sur la société et lui confère un rôle redistributif qui échappe « normalement au domaine de l'assurance privée, soumise à la logique actuarielle » (MASSON, 1996, p. 9). D'autre part, l'assurance renvoie évidemment à une logique de solidarité à condition de prendre ce terme dans son sens étymologique, c'est-à-dire « *in solidum* » (ou « pour le tout » en droit latin). Agir de manière solidaire revient donc à mettre en place une coopération entre les agents, qui se révélerait mutuellement avantageuse face aux risques et à l'incertain. Cette définition de la solidarité, sur laquelle nous reviendront, permet de réaliser un partage efficace - chacun y trouve un gain - et équitable des risques difficilement assurables ou mesurables. Par exemple, la solidarité familiale vise à garantir, par l'aide offerte aux plus jeunes, le soutien dans les années de vieillesse, lorsque les capacités professionnelles se trouvent réduites. Dans ce sens, l'assurance a un rôle redistributif car elle vise à protéger les agents contre un risque, par exemple à un âge où ils sont incapables de la faire rationnellement. Ainsi la solidarité vis-à-vis des handicapés peut apparaître comme une assurance à caractère redistributive, car elle peut se comprendre comme une couverture avant la naissance. Dans le même sens, une assurance contre la perte d'un emploi, peut apparaître comme une logique de redistribution pure à partir du moment où le risque de perdre son emploi est minime, voire nulle. Par contre, cette logique se définit comme une assurance stricte lorsque les risques de perdre son emploi sont grands. Enfin, l'assurance peut avoir une mission redistributive, dans la mesure où celle-ci s'effectue dans un cadre intergénérationnel. Dans ce cas-là, elle suppose en particulier un consensus sur un certain nombre de particularités, qui peut être atteint, par exemple, dans le cadre d'un contrat constitutionnel.

## **2.7) Une justification sécuritaire**

Cette justification des politiques de redistribution de revenus, proposée par ROWLEY et PEACOCK par exemple, revient en fait à assouplir un peu les contraintes imposées par une

organisation libérale de la société afin d'éviter, pour une partie de la population, tout sentiment d'hostilité à son égard. Il s'agit en fait de désamorcer une éventuelle déstabilisation du système social qui pourrait nuire à l'ensemble de la collectivité. Finalement une politique de redistribution, dans cette perspective, « préserve l'essentiel dans l'intérêt de tous » (WOLFELSPERGER, 1986). SPAHN précise que cette forme de justification des politiques de redistribution se retrouve aussi chez certains auteurs néo-marxistes comme O'CONNOR (SPAHN, 1988). Cette perspective peut par exemple expliquer, semble-t-il, la naissance des premières logiques d'assurance en Allemagne : la mise en place par BISMARCK (1815-1898), à la fin du XIXème siècle, des premières lois sociales allemandes, sur les accidents du travail (1884), la maladie (1883), la retraite (1889) et un début d'assurance chômage (1918), destinées d'abord aux ouvriers puis étendus ensuite aux employés (1911 pour la vieillesse), fut motivées par le souci de prendre de vitesse les socialistes<sup>113</sup>, dont l'influence grandissante étaient perçue comme dangereuse car ils étaient désireux de renverser l'ordre existant.

## **2.8) Une aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités**

La perspective « individuelle » de la redistribution se refuse à investir le champ normatif des théories économiques de la justice sociale. Elle se fonde, pour cela, sur l'idée que la perception de la justice, pourtant présente chez chacun d'entre nous, se révèle en fait très différente d'un individu à l'autre. Face à cette multitude de choix individuels et à l'impossibilité de lever de telles indéterminations en termes de choix collectif, il est intéressant de mener au préalable une réflexion sur la question des inégalités et des mécanismes d'apprentissage de la justice distributive, d'autant plus que cette question a été largement délaissée par l'analyse économique traditionnelle. Toute analyse de la redistribution suppose en effet une réflexion préalable sur les mécanismes de génération des inégalités (PIKETTY, 1994a). Cette piste de recherche nous amène alors à nous interroger : un niveau trop élevé d'inégalités pourrait-il fonctionner comme une nouvelle défaillance de marché ?

Le point de départ de notre analyse concerne donc la « génération des inégalités » entre les individus. PIKETTY décèle d'ailleurs un regain d'intérêt autour de ce thème (PIKETTY, 1994a, p.4).

### **2.8.1) Un intérêt accru face aux problèmes de la dynamique des inégalités**

T. PIKETTY a beaucoup fait progresser, en France, la perception économique de la dynamique des inégalités. Ce champ de recherches, indispensable à la maîtrise des logiques redistributives, suscite un véritable débat et fait l'objet de larges controverses. Deux facteurs explicatifs de l'intérêt que rencontre l'analyse des inégalités et des politiques de redistribution dans la littérature contemporaine peuvent être avancés :

- D'une part, l'insatisfaction croissante des chercheurs au contact non seulement des Théories de la Justice Sociale, mais aussi face aux résultats et aux limites de l'approche utilitariste, est bien réelle (PIKETTY, 1994b). La très grande

---

<sup>113</sup> En particulier, après l'élection au Reichstag, en 1877, d'une dizaine de députés socialistes dont Auguste BEBEL (1840-1913) et Karl LIEBKNECHT (1871- assassiné lors de la semaine rouge de Berlin en 1919).

spécialisation des contributions, leur contenu essentiellement philosophique et la difficulté, à la suite du théorème d'impossibilité de ARROW (1963), de sortir du cadre conceptuel, nous invitent à revenir aux sources premières des politiques de redistribution, c'est-à-dire à la reconnaissance de dynamiques d'inégalités. L'absence de retour aux faits, l'orientation très formelle des recherches, « la multiplication des théorèmes d'impossibilité » ne peuvent que conduire à une impasse, précise PIKETTY (PIKETTY, 1994b).

- D'autre part, la performance d'outils conceptuels a favorisé l'analyse des mécanismes de génération des inégalités et des choix redistributifs mis en œuvre, en particulier dans une optique plus micro-économique<sup>114</sup>. PIKETTY précise aussi que « l'intérêt nouveau pour la croissance endogène a également stimulé le développement de modèles stylisés d'équilibre général dynamique étudiant les évolutions distributives particulières » (PIKETTY, 1994b, p.773). Enfin, les travaux plus récents sur les inégalités ont investi le champ de l'analyse du patrimoine, souvent délaissée (MORRISSON, 1996, p. 271). Cette perspective amène aussi à repenser l'action de l'Etat, en s'intéressant, au-delà des transferts monétaires, aux aides en faveur du patrimoine (logement,...). Le rôle du capital humain doit être aussi pris en compte. L'analyse des inégalités investit donc un champ de plus en plus vaste, en s'intéressant aux formes d'inégalités, générées par les cursus de formation par exemple, ou liées au cadre de vie et à leur apprentissage par les agents. De nouveaux indicateurs ont été proposés, par exemple les indicateurs multidimensionnels qui permettent d'appréhender simultanément plusieurs formes d'inégalité et d'estimer une inégalité totale. Cela nous amène à réfléchir sur les interactions entre ces inégalités, les formes d'auto-renforcement ou de compensation.

### 2.8.2) La loi de Kuznets a-t-elle encore un sens ?

Les travaux de KUZNETS ont longtemps marqué l'analyse des inégalités même s'ils semblent aujourd'hui remis en cause. S'intéressant avant tout au pays en voie de développement, ils s'appuient sur une hypothèse de dualisme comme facteur explicatif des inégalités. Il s'agit de dualisme entre secteur à productivité du travail très faible par rapport à un secteur à productivité plus forte, en général dualisme entre secteur agricole et secteur non agricole, secteur traditionnel ou plus moderne, secteur rural ou urbain (MORRISSON, 1996, p.157). Il mesure en fait l'évolution de la distribution des revenus à l'occasion du basculement de la population du secteur agricole vers le secteur non-agricole (KUZNETS, 1972, p.312). Partant de là, KUZNETS porte, comme le montre le Graphique 1 suivant, en ordonnées un indicateur classique d'inégalité sur le revenu<sup>115</sup>, l'indicateur de Gini, et, en abscisse, le logarithme du PIB par habitant.

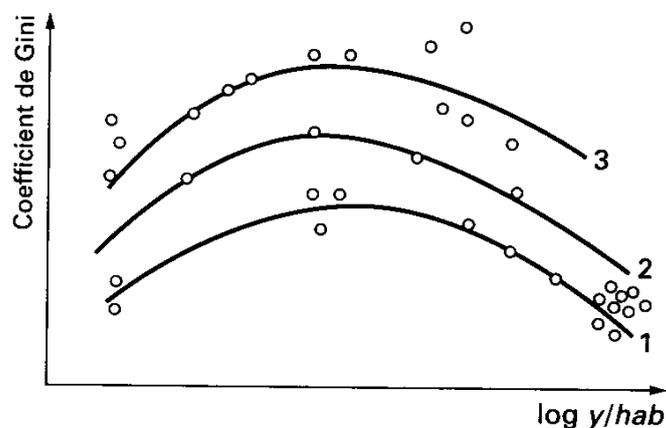
---

<sup>114</sup> en particulier sur le rationnement du crédit.

<sup>115</sup> Le principal indicateur de mesure des inégalités de revenus, issu de la courbe de LORENZ, est le coefficient de GINI :

$$G = \frac{1}{2n^2 \bar{y}} \sum_i \sum_j |y_i - y_j|$$

avec  $\bar{y}$  : revenu moyen de la population totale ;  $y_i$  et  $y_j$  : revenu des individus  $i$  et  $j$

*Graphique 1 : la courbe de Kuznets**La distribution des revenus dans les pays en développement*

Source : MORRISSON, 1996, p. 157

KUZNETS parvient alors à la conclusion que les inégalités tendent à se développer dans les premières années de la croissance puis se stabilisent et se résorbent au cours des phases ultérieures. La « Loi de KUZNETS » postule donc l'existence d'une courbe en  $\cap$  - d'abord croissante, puis ensuite décroissante - entre développement et inégalité. Selon cette théorie, les inégalités étaient inexorablement amenées à se réduire à partir d'un certain niveau de développement : il suffirait d'avoir un peu de patience et d'attendre « que tous les pays rejoignent le monde où développement économique et réduction des inégalités vont de pair » (PIKETTY, 1994b, p.771).

Cependant, l'observation empirique des faits économiques peut être troublante. De nombreux travaux contredisent désormais la Loi de KUZNETS : ainsi est-il possible de remarquer, au travers de nombreuses contributions (PIKETTY, 1994b), une aggravation, en cette fin de vingtième siècle, des inégalités de revenus entre les principaux pays développés (SANDRETTO, 1994). Ce constat a fait l'objet de nombreuses contributions, parmi lesquelles celle proposée par BOURGUIGNON et MORRISSON<sup>116</sup> apparaît significative : ces auteurs ont montré que la France a retrouvé, en 20 ans, le niveau d'inégalité des années 30 ou 40. Ce mouvement a touché l'ensemble des pays industrialisés, en particulier ceux qui ont choisi une voie résolument libérale. Certaines contributions ont mis en valeur la croissance rapide de l'inégalité entre les salaires, qui a progressé au sein d'une classe homogène, mais aussi entre classes avec des niveaux de formation différente<sup>117</sup>.

---

Il correspond en fait au rapport entre la superficie comprise entre la diagonale et la courbe de LORENZ et la moitié de la surface du carré. Il évolue donc entre 0, égalité totale - soit la courbe de LORENZ confondue avec la diagonale - et 1, ou inégalité totale, c'est-à-dire un individu qui possède l'ensemble des revenus et les autres dont le revenu est nul. G se calcule en classant la distribution des revenus en déciles ou centiles, c'est-à-dire une suite de segments (99 dans les exemples précédents). Il a deux inconvénients majeurs : il ne nous renseigne pas sur la forme de la distribution du revenu, deux courbes de LORENZ différentes pouvant conduire à un même indice de GINI G. Et il n'est pas décomposable sous une forme simple et demande des calculs assez lourds.

<sup>116</sup> cité par PIKETTY (1994b, p. 771)<sup>117</sup> cité par PIKETTY (1994b, p. 771)

Une critique peut être portée à l'encontre de KUZNETS, qui doit tenir compte des parités de pouvoir d'achat du PIB et non se référer au PIB/habitant défini en valeur nominale. De façon plus large, BOUGUIGNON et MORRISSON militent pour un élargissement du cadre d'analyse de KUZNETS en liant la répartition factorielle et la redistribution des revenus, tout en prenant en compte l'ensemble des facteurs d'inégalités mis en évidence<sup>118</sup> (scolarisation, culture agraire, part des exportations,...). Le pouvoir explicatif d'une courbe en  $\cap$  reste alors faible, précisent ces auteurs. Ils concluent que « l'évolution de la distribution des revenus au cours de la croissance n'est pas déterminée *a priori*, mais qu'elle peut être modulée par des interventions de l'Etat, puisque celui-ci peut agir directement sur la scolarisation, les structures agraires et les tarifs douaniers pour réduire les inégalités de revenu primaire » (MORRISSON, 1996, p.172). Nous avons là une première justification du rôle actif de la sphère publique en termes de redistribution, rôle que nous ne manquerons pas de développer par la suite.

### 2.8.3) Les apports de Piketty sur l'analyse des inégalités

PIKETTY s'appuie, dans sa thèse<sup>119</sup>, sur l'hypothèse « d'une structure stationnaire et a-historique des inégalités », c'est-à-dire qui ne varie pas dans le temps (PIKETTY, 1994a, p. 6). Par contre, les choix politiques en termes de redistribution sont seuls à agir sur le niveau des inégalités. PIKETTY souligne l'étroitesse de ces hypothèses, même si « ce cadre minimal » est « parfaitement adapté à une introduction à la théorie de la redistribution des richesses » (PIKETTY, 1994a, p.6). Sa contribution révèle l'opportunité de poursuivre sur la voie d'une plus grande prise en compte des formes de génération des inégalités (PIKETTY, 1994a, p.6). Son modèle de génération des inégalités emprunte sa raison d'être à la théorie de l'information dans la mesure où ces inégalités sont fonctions de « l'information dont les individus concernés disposent *ex ante* à propos de leur position dans la hiérarchie future de la richesse » (PIKETTY, 1994a, p. 6). Les agents sont conscients de l'effort à fournir mais la part du hasard et des circonstances reste indéterminée<sup>120</sup>. L'état du monde à la base de cette génération des inégalités s'établit donc entre deux bornes, la première pour laquelle la part de la chance par rapport aux facteurs individuels est nulle et l'autre où seule la « roue de la fortune » tourne.

#### Le modèle de génération des inégalités

L'analyse de la redistribution menée par PIKETTY distingue, pour un processus économique courant, deux formes de génération des inégalités devant la consommation, qui peuvent être observées dans son état final :

- Des inégalités issues de risques ou d'opportunités aléatoires que chacun peut rencontrer avec la même probabilité au cours du processus économique. En fin de période, il y a donc, *ex post*, ignorance de l'inégalité *ex ante*.
- Des inégalités qui résultent de facteurs ou aptitudes individuelles, telle que la productivité ou la compétence. PIKETTY définit ces critères comme déterministes car

---

<sup>118</sup> Le modèle est détaillé chez MORRISSON (1996)

<sup>119</sup> soutenu à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales en juin 1993. Il avait alors 22 ans. Son travail fut récompensé par le premier prix de l'Association Française de Sciences Economiques 1993.

<sup>120</sup> PIKETTY parle de « chance » et « bonne fortune ». On peut imaginer aussi l'inverse, malchance et infortune.

« les individus sont parfaitement conscients *ex ante*, si bien que la place de chacun dans la hiérarchie future est parfaitement anticipée » (PIKETTY, 1994a, p.20).

A partir de là, il est possible de prendre en considération, à partir des ressources initiales, les ressources obtenues au cours du processus économique courant. Les compétences sont clairement définies en période initiale et représentent donc des ressources initiales. A l'inverse, les aléas entraînent des inégalités de revenu qui ne sont pas prévues initialement et qui apparaissent au cours du processus économique courant. Mais les inégalités de compétence peuvent être aussi appréhendées comme le résultat d'inégalités intervenues au cours des processus économiques antérieurs (CHAUSSE, 1996, PIKETTY, 1994a). PIKETTY précise, à ce sujet, que les caractéristiques individuelles et les compétences sont issues « d'un milieu familial formateur ou de dons naturels » et les considère, sans que leurs déterminants soient tous économiques, comme des aléas associés à des processus économiques antérieurs.

### **Aléas imprévisibles et facteurs déterministes**

A partir de la double hypothèse - aléas imprévisibles d'inégalité et facteurs déterministes d'inégalités - le modèle peut alors revêtir la forme suivante :

Soit une économie à  $n$  agents formant un ensemble  $I = (1, \dots, n)$ .

Soit deux biens,  $C$  un bien de consommation et  $l$  un bien travail.  $C$  est produit à partir de  $l$ . PIKETTY précise que l'analyse peut être généralisée à  $n$  biens.

Les agents possèdent une fonction d'utilité  $U(C, l)$ , croissante en  $C$  et décroissante en  $l$ , supposée concave. Les agents expriment donc une aversion pour le risque. Ils préféreront obtenir  $(C, l)$  avec certitude que  $(C', l')$  avec une probabilité  $p$  et  $(C'', l'')$  avec  $1-p$ . La courbe d'indifférence  $(C, l)$  est convexe, tournée vers l'origine. Elle est définie à partir de la fonction d'utilité  $U(C, l)$ , qui est concave (CHAUSSE, 1996).

### **Modèle en présence d'aléas imprévisibles d'inégalité**

Sous cette hypothèse, « les individus ignorent tout de la place qu'ils occuperont » : ils attribuent *ex ante* toute inégalité future à des aléas imprévisibles » (PIKETTY, 1994a, p. 24). Le revenu individuel  $y_i$  (pour l'agent  $i$ ) en termes de bien  $C$  est donné par :

$y_i = f(l_i, z_i)$  avec  $z_i$  représentant l'aléa imprévisible et  $f(l_i, z_i)$  croissante en  $l$  et  $z$

Les aléas  $z_i$  sont distribués en fonction d'une densité de probabilité  $g(z)$ . La densité de probabilité de produire une quantité  $y$  du bien  $C$  lorsqu'une quantité de travail  $l$  a été dépensée est donnée par :  $p(y/l) = g(z(y, l))$ . Les chocs aléatoires  $z_i$  sont distribués de façon indépendante entre les individus et suivant la même loi de probabilité pour chacun. La distribution ainsi obtenue peut être alors définie comme le résultat d'un pur équilibre de marché, face à laquelle toutes les autres distributions seront qualifiées de redistribution.

Supposons que les fonctions  $U(C, l)$  sont identiques. Les individus ont les mêmes préférences individuelles pour le travail et la consommation<sup>121</sup>. Les offres individuelles de travail sont donc identiques. La distribution de marché s'écrit alors, en l'absence de redistribution, comme un vecteur  $(C_i^*, l_i^*)_{i \in I}$  défini par :

---

<sup>121</sup> Cette hypothèse, précise PIKETTY, peut être étendue au cas où les individus ont des préférences différentes.

$$I^* = \text{ArgMax}_{l \geq 0} \int_{y \geq 0} U(y, l) p(y/l) dy \text{ avec la contrainte } C_i^* = f(l, z_i)$$

L'équilibre de marché ainsi obtenu signifie que tous les agents travaillent autant mais obtiennent des quantités de consommation (ou de revenus) différents suivant les chocs aléatoires  $z_i$  rencontrés.

### **Modèle en présence de facteurs déterministes d'inégalités**

Sous cette hypothèse, « les inégalités, qui surgiront *ex post*, sont dues entièrement à des caractéristiques individuelles (productivité, habileté,...) dont les agents sont parfaitement conscients *ex ante*, si bien que la place de chacun dans la hiérarchie future est parfaitement anticipée » (PIKETTY, 1994a). Supposons maintenant que chaque agent soit doté d'une caractéristique individuelle  $d_i$ , ici des productivités supposées linéaires, représentant ses capacités à s'insérer dans le système productif. Le revenu individuel  $y_i$  en termes de biens C est donné par  $y_i = d_i l_i$ . La distribution du travail et de la consommation, résultant du pur équilibre de marché et donnée par les choix individuels d'offre de travail, s'écrit en fonction d'un vecteur  $(C_i^*, l_i^*)_{i1}$  :

$$(C_i^*, l_i^*) = \text{ArgMax } U_i(C, l) \quad \text{sous la contrainte } C_i^* \leq d_i l_i^*$$

Comme dans le cas précédent, cette distribution est qualifiée de pure car elle résulte du pur équilibre de marché. Toutes les autres distributions seront donc qualifiées de redistribution. (PIKETTY, 1994a, p. 27). Cependant, cette distribution ne nous indique rien sur son caractère équitable. Elle serait, à l'inverse, susceptible de révéler de fortes inégalités, les agents plus productifs faisant face à un ensemble de choix très supérieurs et consommant plus, par exemple pour une même quantité de travail (PIKETTY, 1994a, p.38). Ce constat ouvre donc la voie à une intervention de la puissance publique qui se prononcerait pour une meilleure redistribution des richesses. Cette question sera abordée dans la section suivante.

#### 2.8.4) Les enseignements des modèles dynamiques de génération des inégalités

PIKETTY insiste, en introduction, sur les avancées significatives de la recherche contemporaine, en particulier pour l'analyse des liens entre inégalités et distribution du revenu et du patrimoine. De nombreux auteurs ont ainsi mis en évidence les effets d'une « trappe à pauvreté »<sup>122</sup> existante en raison d'un rationnement du crédit. Cette trappe à pauvreté pourrait être éliminée par le basculement des « pauvres au dessus du seuil ». Mais le problème se déplace alors vers l'existence de « trappes inégalitaires », dues à la faible mobilité des agents, qui entraîne une reproduction de la même distribution initiale, issue d'un prix d'équilibre des facteurs de production - salaires et intérêt - et donc un phénomène auto-entretenu de persistance des inégalités<sup>123</sup>. PIKETTY choisit alors l'exemple d'une distribution initiale des richesses laissant une masse importante d'agents sans autre possibilité que de se « vendre » comme travailleur salarié, les conduisant ainsi à un taux de salaire bas, qui lui-même implique de faibles probabilités de mobilité ascendante et tend à reproduire la même distribution (PIKETTY, 1994a, p. 6).

---

<sup>122</sup> C'est-à-dire un phénomène entretenu de pauvreté et auto-renforcé par l'impossibilité, par exemple, de bénéficier d'un crédit pour en sortir, d'où la persistance d'un niveau élevé de pauvreté.

<sup>123</sup> PIKETTY propose toute une série de références bibliographiques pertinentes sur ce sujet (PIKETTY, 1994b).

### *Le poids des mécanismes auto-entretenus de reproduction des inégalités*

De manière plus détaillée, PIKETTY (1994b) isole cinq vecteurs contemporains dynamiques d'inégalités, qui sont rarement pris en compte dans l'analyse :

- A partir de l'hypothèse sur le rationnement du crédit, il montre que « seule la propriété inégale du capital » est source d'inégalité, les travailleurs les plus pauvres devenant salariés, les agents en situation intermédiaires s'orientant vers les professions libérales et les acteurs les plus riches devenant employeurs.
- Sous hypothèse d'une inégalité du capital humain, il montre comment la théorie économique des externalités locales peut prendre en compte la génération de ces inégalités dans un phénomène auto-entretenu, par exemple de parents à enfants, par le choix de son conjoint, par des phénomènes de ségrégation inter-entreprise ou de localisation... Il retrouve, en cela, de nombreux résultats mis en évidence par des analyses plus sociologiques.
- De plus, la maîtrise d'une technologie favorise, de manière endogène, la génération d'inégalités, transformant les inégalités du capital et du travail en inégalités de revenu dans un mouvement qui s'auto-renforce, « créant ainsi de nouvelles inégalités entre ceux qu'elle oblige à changer de travail et les autres. » (PIKETTY, 1994b, p. 774).
- Des mécanismes générateurs d'inégalités existent aussi au sein même de la sphère privée, et donc dans l'entreprise, en particulier en ouvrant la « boîte noire » que représente la firme<sup>124</sup>.
- Partant d'une hétérogénéité des consommations, PIKETTY souligne, sous l'hypothèse d'une composition de la demande avec rendements croissants<sup>125</sup>, le rôle des inégalités, et de leur renforcement, dans la génération de la demande et donc la redistribution de cette demande.

Ces nombreux éléments le poussent à considérer l'accroissement important des inégalités, mais surtout des mécanismes auto-entretenus de génération de ces inégalités (trappe à pauvreté, cursus de formation, rationnement du crédit), comme une nouvelle défaillance de marché. L'apport principal de PIKETTY à cette analyse reste la prise en compte des logiques de génération des inégalités, qui « mettent souvent en jeu des mécanismes pervers où le marché ne parvient pas à garantir l'optimalité parétienne » (PIKETTY, 1994a, p. 114). Mais la tâche se complique, précise-t-il, car ces développements et plus largement les théories sur la génération des inégalités « brisent la dichotomie traditionnelle entre équité et efficacité » (PIKETTY, 1994b, p.795).

#### *2.8.5) Des inégalités à la redistribution*

Partant de l'analyse des inégalités, PIKETTY s'intéresse à une vision « pure » de la redistribution, c'est-à-dire « à un monde où les inégalités sont générées de telle façon que le

---

<sup>124</sup> En écho aux travaux de PIKETTY, il serait intéressant de s'interroger enfin sur le rôle du secteur public dans les mécanismes de génération d'inégalités, lié par exemple aux rigidités de son fonctionnement, qui serait susceptible de contrebalancer son rôle traditionnel comme espace redistributif.

<sup>125</sup> Sous cette hypothèse, l'inégalité réduit la demande pour de nouveaux produits (PIKETTY, 1994b, p. 793)

revenu total ne peut que diminuer si l'on tente de redistribuer » (PIKETTY, 1994a, p. 114). Dans cette perspective, l'objectif reste d'analyser la limite à partir de laquelle cette réduction du revenu total ne permet pas d'atteindre un partage plus juste. La difficulté réside, selon PIKETTY, dans le fait que les agents, face à la redistribution, s'appuient beaucoup sur des logiques de croyances individuelles et, qu'en fin de compte, la perception de la redistribution s'avère bien différente d'un individu à l'autre. Il est donc important de préciser les logiques d'apprentissage de la justice redistributive (PIKETTY, 1994a, p. 116).

Concernant la théorie de la redistribution, il est possible d'isoler quatre centres d'intérêt composant la théorie de la redistribution de richesses (PIKETTY, 1994a). Les réflexions qui suivront, au demeurant partielles, tenteront de s'inscrire dans cette démarche méthodologique.

- une approche positive des inégalités, de leur origine et de leur dynamique : comment les inégalités, la distribution et donc les perspectives de redistribution se forment-elles et évoluent sous l'effet du mécanisme de marché ? (PIKETTY, 1994a). Cette perspective a été évoquée précédemment.
- une approche institutionnelle de la redistribution : elle s'interroge, à partir d'un niveau d'inégalité donnée et en fonction d'un ensemble de redistribution possible, sur les instruments, mécanismes et institutions en charge de la redistribution. Partant des résultats du second théorème de l'économie du bien-être, elle intègre désormais les logiques d'asymétries informationnelles et s'interroge, avant tout, sur les diverses formes de taxation du revenu. Pourtant, précise PIKETTY, « il n'y a aucune bonne raison a priori de supposer que ces instruments traditionnels sont les seuls mécanismes envisageables » (PIKETTY, 1994a, p. 9). Nous y reviendrons, en insistant par exemple, sur une définition « à multiples facettes » de la fonction de redistribution, intégrant des instruments sociaux, des biens publics locaux et les dotations infrastructurelles.
- une approche normative de la redistribution : quelle redistribution juste ? Cette question est au centre des interrogations des économistes de la Justice Sociale.
- une approche politique de la redistribution : quelle place pour le vote face aux politiques de redistribution ? Quels sont les impacts de la structure politique et économique sur le choix d'une politique de redistribution ?

### *Les modèles de redistribution*

Les modèles de redistribution proposés par PIKETTY se placent fondamentalement dans deux perspectives :

- Les chocs aléatoires ou les caractéristiques individuelles, de productivité par exemple, sont connus de la puissance publique en charge de la redistribution. Le modèle est dit avec information publique.
- La maîtrise informationnelle de la puissance redistributive est plus limitée. Elle possède par exemple une connaissance des revenus individuels, alors que les offres de travail, les niveaux de productivité individuelle et les aléas restent de l'ordre de « l'information privée », observables par les seuls individus (PIKETTY, 1994a, p.29).

**Modèle avec information publique et inégalités résultant d'aléas imprévisibles**

Sous ces hypothèses, toute allocation des ressources peut être modifiée en redistribuant au moyen de transferts forfaitaires, « c'est-à-dire de transferts conditionnés sur des variables exogènes que les actions individuelles n'affectent pas et qui causent l'inégalité » (PIKETTY, 1994a, p. 29). Ces transferts sont donc conditionnés par les chocs aléatoires subis par les individus en agissant directement sur la source de l'inégalité. Le modèle suivant, emprunté à PIKETTY, présente cet état de redistribution parfait :

Soit  $T(z,l)$  le transfert reçu par un agent frappé par un choc  $z$  lorsqu'il a choisi l'offre de travail  $l$ . Si  $T(z,l) > 0$  alors, c'est un transferts positif. Si  $T(z,l) < 0$  alors c'est un prélèvement. Appelons  $T^*(z,l)$  le système de transfert reçu défini par :

$$T^*(z,l) = f(z,l) - \int_{z \geq 0} f(z,l) g(z) dz$$

Ce système de contrainte représente « une assurance sociale parfaite », car elle permet d'égaliser la distribution de la consommation sans diminuer les incitations à produire. Face à cette redistribution forfaitaire, l'agent  $i$  va maximiser son bien-être en choisissant l'offre de travail  $l_{T^*(z,l)}$  de la manière suivante :

$$l_{T^*(z,l)} = \text{ArgMax}_{l \geq 0} U\left(\int_{z \geq 0} f(l,z)g(z)dz, l\right)$$

Les enseignements du modèle sont particulièrement intéressants

« Cela conduit à une distribution du travail et de la consommation caractérisée par une égalité complète entre agents : chacun fournit une quantité  $l_{T^*(z,l)}$  de travail, et reçoit une consommation  $C_{T^*(z,l)} = \int_{z \geq 0} f(l_{T^*(z,l)}, z) g(z) dz$ , indépendamment des

aléas frappant chaque agent. Il est clair que cette institution constitue le contrat social idéal du monde considéré : les aléas sont entièrement compensés, tout en induisant les agents à prendre des actions collectivement optimales. Cela vient du fait que le système de transferts compense les effets du hasard uniquement en proportion du travail fourni » (PIKETTY, 1994a, p. 30).

**Une redécouverte du second théorème de l'Economie du Bien-Etre**

Le modèle précédent revient à concevoir la redistribution sous l'angle du second théorème de l'économie du bien-être. Rappelons qu'un optimum de Pareto peut exister à partir d'une multitude d'états initiaux du monde, plus ou moins inégalitaires. Il y a donc autant d'optimums et donc de répartition des utilités entre les individus qu'il y a de répartitions initiales des ressources et des facteurs. Il est donc envisageable de tendre vers un de ces optimums, en particulier si celui-ci est défini comme un objectif social, jugé plus satisfaisant du point de vue de l'équité. Cela revient à tendre vers « la meilleure en équité des allocations satisfaisantes en efficacité », c'est-à-dire vers *l'optimum optimorum*. (WOLFELSPERGER, 1995). La démonstration formelle de cette association d'une situation efficace - l'optimum de Pareto - et d'un objectif social en termes d'équité permet de définir le

second théorème de l'économie du bien-être<sup>126</sup> et constitue un point d'ancrage théorique du rôle redistributif des politiques publiques. La puissance publique peut intervenir de deux manières bien différentes :

- d'une part, un « recentrage » radical de l'allocation de l'individu le plus favorisé au profit de l'individu le moins favorisé peut être proposé. L'Etat agit à la fois sur l'utilité des individus mais aussi sur leurs relations en leur enlevant toute marge de manœuvre aux marchés. Nous parlerons d'une solution de planification intégrale. Cette première solution exclut toute action du marché en y substituant l'action de l'Etat.
- d'autre part, une solution « décentralisée » dans le sens où l'Etat peut agir sur la redistribution *ex ante* des richesses, par l'intermédiaire de transferts forfaitaires forcés, avant de laisser l'équilibre de marché *ex post* parvenir à l'*optimum optimorum*. De cette manière, les acteurs ont ainsi contribué eux-mêmes à la réalisation de l'objectif d'équité qui avait été fixé au préalable par la puissance publique. De cette manière, un partage des tâches entre Etat et marché peut être réalisé, même si l'Etat se trouve dans une situation de « meneur hypocrite », car les individus participent alors volontairement et inconsciemment à la réalisation de l'optimum déterminé *ex ante*. De plus, il peut aussi agir par la contrainte.

Ainsi le second théorème de l'économie du bien-être pose-t-il la question de l'équité tout en proposant une solution au dilemme équité-efficacité<sup>127</sup>. En référence à notre paradigme, il permet donc de résoudre les questions d'inefficacité et d'inéquité d'un état du monde sans abandonner pour autant la propriété privée et l'économie de marché.

### **Modèle avec information privée et inégalités résultant de caractéristiques individuelles**

Le modèle de redistribution précédent peut être étendu à la seconde source d'inégalité, c'est-à-dire en présence d'inégalités de caractéristiques individuelles (ou de productivité). De la même manière, mais en se complexifiant, ce modèle peut être appliqué pour la redistribution avec information privée, en présence d'inégalités résultant d'aléas imprévisibles comme d'inégalités issues des caractéristiques individuelles. Pour PIKETTY, l'objectif de la redistribution est de réduire les inégalités devant la consommation qui résultent d'aléas dans le processus économique et de différences interindividuelles en ressources initiales au processus économique courant, que celles-ci renvoient à des compétences ou à des dotations patrimoniales diverses (monnaie, actifs non monétaires,...).

---

<sup>126</sup> ou, de manière plus précise : « si les préférences des individus sont convexes, s'il existe un marché pour chaque bien, si l'information est parfaite et si des transferts forcés de ressources de type forfaitaire peuvent être effectués, toute allocation optimale peut être réalisée en tant qu'équilibre concurrentiel avec des transferts appropriés » (WOLFELSPERGER, 1995)

<sup>127</sup> Si l'on postule un état du monde inefficace au sens de Pareto et inéquitable, alors l'action publique peut être envisagée à la fois d'un point de vue allocatif et redistributif. Sous cette hypothèse, « le second théorème de l'économie du bien-être permet d'utiliser les conditions d'optimalité comme un programme de réforme à l'usage aussi bien des socialistes que des partisans de l'économie de marché » (WOLFELSPERGER, 1995).

### 2.8.6) *Pourquoi redistribuer ?*

A la question - pourquoi redistribuer ? - PIKETTY répond en s'inscrivant dans un résultat classique de l'analyse économique publique, héritière de WICKSELL (1896) et retrouve, précise-t-il, un résultat proposé par KOLM (1986). Il affirme :

« Parce que les valeurs individuelles ne se satisfont pas de la distribution des opportunités et des conditions matérielles d'existence à laquelle le laissez-passer conduit naturellement, et donc réclament l'intervention de la puissance publique » (PIKETTY, 1994a, p. 112).

Cette réponse, loin d'être une solution exceptionnelle, est séduisante dans la mesure où elle reste transparente car elle « réconcilie la théorie subjectiviste de la valeur avec la justice distributive et brise du même coup la distinction traditionnelle entre l'analyse des carences parétiennes du marché et celle de la redistribution » (PIKETTY, 1994a, p.112). A défaut de prescrire une norme universelle de justice, l'analyse débouche donc sur la question de la génération des inégalités et les mécanismes d'apprentissage de la justice que PIKETTY place au centre de son analyse. En effet, les agents ne réagissent pas vis-à-vis de la redistribution en fonction de leur seul intérêt économique, comme le souligne la justification individualiste de la redistribution. De même, leur perception de la pauvreté et de la redistribution n'est pas lié à leur milieu social ou à un référentiel idéal, mais bien plus aux croyances qui animent leur action. Les agents s'expriment avant tout en fonction d'une représentation du monde qu'ils se donnent, issue en général de leur milieu social et familial, des expériences humaines et sociales qu'ils rencontrent. Des expériences de psychologie ont mis en valeur cette importance de la représentation du monde et des croyances chez les agents. COHEN (1997) détaille les résultats d'une expérience étudiant l'attitude de jeunes enfants face à la redistribution : suivant les règles du jeu qui leur sont proposées, les enfants révèlent des comportements altruistes – dans le cas d'un concours de dessin, l'enfant, placé en situation d'ignorance quant à l'existence d'une récompense future, et dont le dessin est primé, donne, dans 90% des cas, sa récompense à son camarade malade – ou des comportements plus égoïstes – les enfants conservent leur récompense si les règles du jeu et les prix ont été fixé à l'avance, et cela même si un enseignant leur propose de le donner à un petit camarade malade (COHEN, 1997, p.137). L'apprentissage de la redistribution et de la justice sociale est donc plus important que les valeurs qui les accompagnent. De plus, ces valeurs individuelles s'expriment de manière très hétérogènes d'un agent à l'autre, ce qui conduit à un véritable conflit quant à l'émergence de choix collectif vis à vis de la redistribution :

« Dans ce monde les intérêts individuels l'emportent, les choix collectifs d'une redistribution reposent alors nécessairement sur un consensus spontané, dynamique et instable où une majorité se tient serrée dans le statu quo » (PIKETTY, 1994a, p. 113)

L'analyse de ce « conflit de la redistribution » fera l'objet de la section suivante.

### **3) PREFERENCES INDIVIDUELLES ET CHOIX COLLECTIFS : QUELLE ISSUE POUR LA REDISTRIBUTION ?**

La contribution de PIKETTY insiste sur l'existence de préférences individuelles cherchant, face aux logiques de la régulation marchande, à réduire les inégalités devant la consommation résultant d'aléas dans le processus économique et de différences interindividuelles en ressources initiales, que celles-ci renvoient à des compétences ou à des dotations patrimoniales diverses (monnaie, actifs non monétaires,...). Mais sa réponse ne permet pas cependant de déterminer le niveau optimal de redistribution, tant les croyances et les valeurs entre les individus sont différentes. De surcroît, elle ne nous indique pas qui serait en charge de la politique de redistribution et se heurte, une nouvelle fois, sur l'impossible indétermination de préférences collectives en termes de redistribution à partir de choix individuels.

#### **3.1) Les chocs des préférences individuelles : l'espace de la redistribution**

Face à la diversité des croyances et des valeurs individuelles en matière de redistribution, la perspective de PIKETTY revient en fait à considérer que les choix redistributifs des agents s'expriment en termes de conflits<sup>128</sup>, sans pour autant apporter un mode de résolution de ce conflit. A défaut de déterminer « une redistribution juste », il propose donc de garantir « la défense de l'intérêt individuel » comme le seul objectif « justifié ». En effet, les choix collectifs d'une politique de redistribution sont issus d'un équilibre dynamique mais instable, dans la mesure où cet équilibre est le résultat d'un consensus majoritaire (PIKETTY, 1994a). Mais cet équilibre est instable dans la mesure où une modification des variables exogènes sur les agents – les fondamentaux économiques ou le niveau des inégalités jugé inacceptable par les agents par exemple – peut amener une « discontinuité » de l'équilibre redistributif (PIKETTY, 1994a) et la constitution d'un nouvel équilibre stable sur une période. PIKETTY considère que les changements de majorité et de choix redistributifs survenus à la fin des années 70 et dans les années 80 révèlent une rupture de l'équilibre redistributif dans plusieurs pays occidentaux (Etats-Unis, Royaume-Uni, Suède, France).

L'objectif de notre partie est d'analyser, de manière plus organique, la formation de cet équilibre redistributif – l'émergence des choix collectifs en termes de redistribution - et le cadre de cet espace de la redistribution. Ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution s'exprime de manière cognitive, dans la perception différente qu'ont les individus de la redistribution, confrontés à des expériences sociales différentes : une forme très individuelle de conflit sur les choix redistributifs existe donc, selon PIKETTY, entre « ce

---

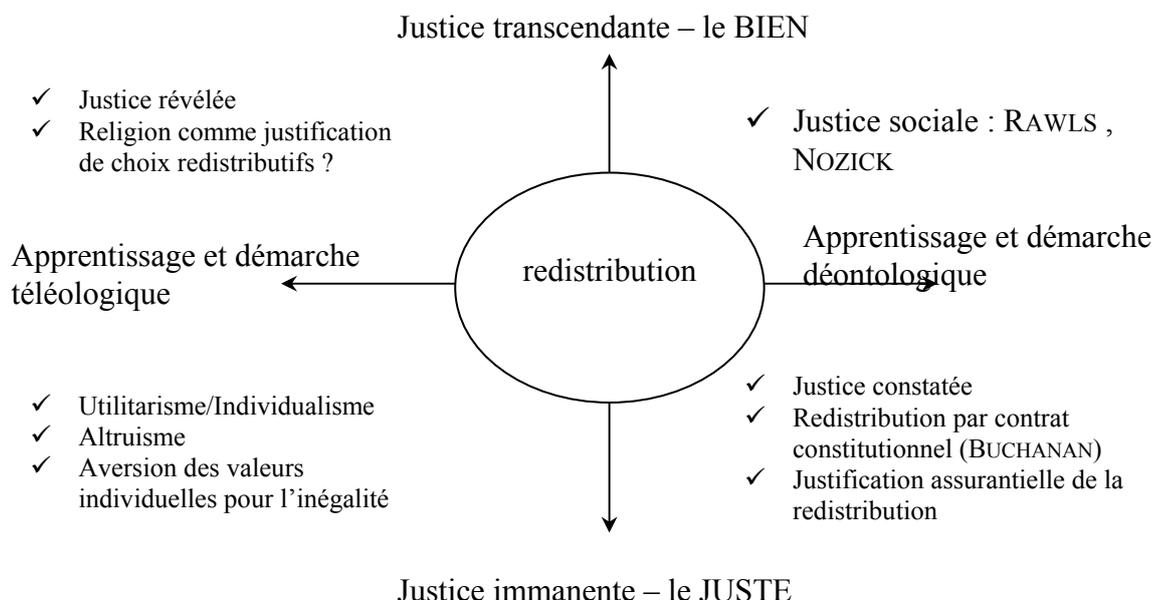
<sup>128</sup> PIKETTY précise même, en conclusion, que son livre a tenté de répondre à la question : pourquoi et comment la redistribution prend toujours la forme d'un conflit » (PIKETTY, 1994, p. 112).

qui relève des volontés et des choix individuels et ce qui leur est déterminé *ex ante* » et place alors le problème de la redistribution en termes d'apprentissage de la justice redistributive, ou plutôt « l'apprentissage des structures auxquelles l'idée de justice doit s'appliquer ».

La Figure 12 se propose, en écho avec la section précédente, de faire la synthèse des motivations individuelles et des justifications idéales en termes de redistribution. Elle s'articule autour :

- d'une justification de la redistribution qui peut être transcendante et idéale, fondée sur le Bien, mais qui peut être aussi plus immanente, en s'inscrivant dans la nature même des individus. Elle est alors fondée sur une justification individuelle de la redistribution (le Juste).
- d'un apprentissage des logiques redistributives qui peut s'inscrire, d'un côté, dans une démarche plus téléologique, fondée sur la finalité de l'acte, mais aussi dans une démarche plus déontologique, fondée sur la procédure, les règles.

**Figure 12 : l'espace de la redistribution**



### 3.1.1) La nation : une voie susceptible de résoudre ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution

Cette vision d'un « conflit de la redistribution », comme le relève justement PIKETTY, nous pousse à proposer une nouvelle dimension à la perspective redistributive. Le concept de « nation », pris au sens économique du terme, pourrait-il constituer ce maillon manquant entre les multiples perceptions individuelles de la justice redistributive et l'indispensable agrégation des choix individuels en une règle collective ? Cette « nation », fondée sur un espace économique commun, dotée d'une continuité monétaire, fiscale et administrative, d'un ancrage historique et spatial - P. SALIN définit d'ailleurs la nation au sens économique du terme comme un espace économique doté d'une monnaie et d'une fiscalité à peu près homogène (SALIN, 1994) - serait alors ce « consensus spontané, dynamique et instable »

(PIKETTY, 1994a) qui permettrait à une majorité de déterminer certains choix redistributifs. Elle prendrait la forme d'une procédure chargée d'exprimer collectivement une certaine aversion des valeurs individuelles pour un niveau trop élevé d'inégalité. La nation serait donc susceptible de faire émerger, de manière opératoire à la manière d'une solution de second rang (« *second best* »), les choix collectifs en termes redistributifs voulus par les individus. Elle aurait pour mission de résoudre, de manière dynamique et instable car temporaire, le « conflit redistributif » par le vote majoritaire. Son acte de naissance prendrait certes la forme d'un contrat, de type constitutionnel par exemple, garantissant l'inaliénabilité des droits et des libertés individuelles fondamentales, mais ce contrat ne saurait être immuable ou tacite. Il est intéressant d'ailleurs de remarquer, qu'à ce sujet, l'émergence d'une conscience de « nation » en Europe peut apparaître de manière lente ou plus violente. Les choix collectifs de la nation française sont nés, pour beaucoup, de la Révolution Française, et donc de la Terreur... ce qui nous éloigne du vote majoritaire<sup>129</sup> ou du modèle de contrat constitutionnel à la BUCHANAN et TULLOCK. Concernant la question de l'apprentissage de la justice redistributive, elle joue aussi un rôle fondamental pour harmoniser et homogénéiser la perception des choix redistributifs entre les individus.

La Figure 13 fait alors apparaître une voie pour l'émergence de choix collectifs face au conflit de la redistribution. Cette figure s'articule, comme la Figure 12, autour de la double problématique, justification transcendantale et immanente d'une part et démarche téléologique et déontologique d'autre part. Elle place la « nation » au centre de l'échiquier, qu'elle définit comme une procédure opératoire susceptible de répondre à l'aversion des valeurs individuelles pour les inégalités<sup>130</sup> mais aussi à l'hétérogénéité de ces mêmes valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution. Dans ce sens, un consensus majoritaire peut apparaître chez les individus. Il peut prendre différentes formes qui, en général, se combinent autour des principes suivants :

- *Une souveraineté révélée* : cette perspective doit être appréhendée avec prudence. Elle s'inscrit à la fois dans une perspective téléologique et idéale, qui s'impose aux individus. Cette nation peut, comme ce fut le cas dans l'histoire des monarchies par exemple, reposer sur le principe de droit divin. Ouvre-t-elle la voie à l'absolutisme ? De même, la religion se présente en effet comme une voie susceptible de proposer une forme de résolution des conflits individuels face à la redistribution. Dans ce sens d'un Etat religieux, elle vise en fait à fusionner préférences individuelles et choix collectifs en proposant une révélation idéale et globale des choix individuels. Cette voie est peu compatible avec les droits fondamentaux des individus, en particulier le principe de liberté.

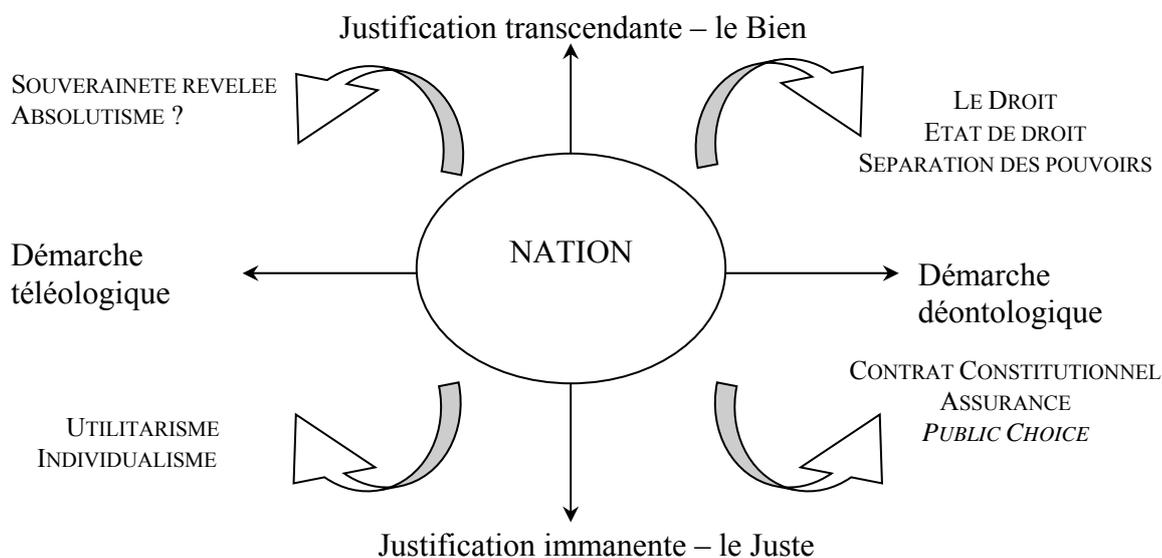
---

<sup>129</sup> Il est intéressant de noter, à ce titre, que d'autres pays choisirent une voie moins radicale. Les historiens placent la naissance de la « Nation » allemande à la fin de la Guerre de Trente ans. Cette guerre de religion, qui ravagea les pays de langue allemande, se solda par le Traité de Westphalie (1648) qui consacra un fragile équilibre religieux en Allemagne en autorisant à la fois le culte catholique et protestant. De la même manière, la chute de la R.D.A. n'a pas entraîné ce pays sur la voie d'une révolution violente. Ce constat peut s'appliquer à la plupart des ex-républiques socialistes, à l'exception de la Roumanie ! Il y a là des singularités historiques qui révèlent, en termes de choix collectifs, des conceptions économiques très différentes de la « nation ». Nous y reviendrons par la suite.

<sup>130</sup> En fait, à rééquilibrer la distribution des opportunités et des conditions matérielles d'existence issues de la régulation marchande.

- *L'individualisme et l'utilitarisme* : la « nation » renvoie à la perspective de HAYEK qui souhaite laisser à l'individu le libre arbitre de ses choix redistributifs. Elle ouvre la voie, nous l'avons vu, à une justification privée de la redistribution qui est fonction des seules valeurs morales des individus, celles-ci étant évidemment très différentes d'un agent à l'autre. Mais cette perspective se heurte à l'éventualité d'une absence de redistribution, les agents pouvant agir comme des passagers clandestins vis-à-vis de la redistribution. Cet état du monde peut aussi s'apparenter à un Etat de Nature dans lequel « l'homme est un loup pour l'homme », à la manière de HOBBS. Face à de telles contraintes qui limitent le cadre de la vie sociale, les agents devraient s'orienter vers le principe de la tutelle, en confiant l'action publique à un planificateur omniscient et bienveillant, un « petit père des peuples ». Cette perspective se retrouve en partie dans le modèle de « l'Etat-nation ».
- *Le contrat constitutionnel* : la « nation » s'inspire alors de la perspective de BUCHANAN et de RAWLS. Sous cette forme, les agents peuvent individuellement définir un minimum de règles collectives concernant la redistribution. La procédure de détermination des choix collectifs importe plus que le résultat. Néanmoins, même si cette perspective reste opératoire, elle se heurte à la contrainte d'une acceptation des règles constitutionnelles à l'unanimité et à la validité des choix collectifs dans une perspective temporelle à plus long terme. Les logiques d'assurance se place aussi dans ce cadre déontologique et individualiste, fondé sur une justice personnelle.
- *Le Droit* : la nation s'inscrit à la fois dans une démarche déontologique, plus procédurale, fondée sur des règles, et fonde son existence sur la quête de valeurs transcendentes, idéales, qui viendront s'imposer aux individus. L'idéal constitutionnel s'inspire de cette démarche, comme en témoigne la naissance du travail constitutionnel en Allemagne, qui cherche à définir un Etat de Droit (1848) ou aux Etats-Unis (Fédéralisme et séparation des pouvoirs). Nous insisterons, dans le chapitre 4, sur l'importance de ces logiques constitutionnelles pour la formation de la nation, en Allemagne par exemple.

**Figure 13 : consensus redistributif et constitution de la « nation »**



Les nations expriment avant tout des choix hétérogènes : elles bénéficient naturellement de toutes les influences décrites dans la figure précédente. Néanmoins, deux formes de nation se sont peu à peu imposées : d'un côté, *l'Etat-nation* tente de trouver une issue au problème de l'impossible agrégation des valeurs individuelles en termes de redistribution en s'inscrivant plus dans la partie gauche du schéma. Il est en effet souvent fondé sur la reconnaissance d'une souveraineté révélée, indivisible<sup>131</sup>. Celle-ci s'exprime d'ailleurs souvent en termes constitutionnel. De plus, face aux limites des logiques individualistes, il s'oriente plus en termes de tutelle, en privilégiant l'action d'un planificateur omniscient et bienveillant (le « petit père des peuples »). Nous avons vu, avec l'Ecole du *Public Choice*, les limites d'une telle organisation de la vie sociale. De l'autre côté, *l'Etat Fédéral* s'inscrit plus dans le cadre d'un contrat constitutionnel, plus vaste, investissant, comme nous le verrons pour l'Allemagne, à la fois la sphère économique sociale et financière. Pour trouver une issue au conflit des valeurs individuelles vis à vis de la redistribution, il fonde alors son action sur des logiques de coopération, de concertation et de concurrence.

La redistribution apparaît alors comme un élément inséparable de la définition de la « nation ». Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que la constitution des nations est étroitement liée à l'émergence des grandes questions relatives à la redistribution et aux mécanismes de solidarité.

### **L'histoire de la redistribution est inséparable de la constitution des nations**

La naissance des grandes nations s'est très souvent accompagnée de débats portant sur les choix redistributifs. Ainsi la révolution anglaise du XVIIème siècle, comme la révolution française de 1789 ont un même point commun : elle sont nées, au départ, de débats vifs autour de la « répartition des impôts » (MORRISSON, 1996, p.223). Ainsi, il est intéressant de noter que de grands penseurs de la « Cité », ou de l'Etat , comme ARISTOTE<sup>132</sup> ou HEGEL<sup>133</sup>, ont largement fait avancer la perception de la redistribution. De plus, la montée en puissance des nations s'est accompagnée d'une diversification et d'un élargissement considérable des politiques redistributives. Partant d'un terrain fiscal, la question de la redistribution s'est alors étendue, souvent à la suite de débats plutôt animés<sup>134</sup>, à la question des transferts aux ménages, qu'ils soient négatifs comme c'est le cas de l'impôt, ou positifs dans le cas de prestations. Même les penseurs les plus libéraux ont laissé une place aux politiques de redistribution : M. FRIEDMAN a accepté l'idée de l'instauration d'un revenu minimum versé à tous sans contrepartie (MORRISSON, 1996, p.225). De même, HAYEK ouvre la porte à la mise en place d'une politique de redistribution à partir du moment où celle-ci se réalise en dehors du marché :

---

<sup>131</sup> Voir le chapitre préliminaire

<sup>132</sup> ARISTOTE proposa en effet la première théorie de la redistribution.

<sup>133</sup> HEGEL insiste en effet sur l'importance des choix redistributifs comme caractéristique d'une nation moderne. Le premier chapitre a brièvement détaillé cette synergie hégélienne entre « nation » et « redistribution ».

<sup>134</sup> La redistribution a souvent fait l'objet de débats vifs, comme par exemple la célèbre phrase de THIERS à propos de l'introduction de l'impôt sur le revenu en France : « Pour moi, l'impôt sur le revenu, c'est la socialisme par l'impôt » (cité par MORRISSON, 1996, p. 224).

« Il n'y a pas de raison pour que le gouvernement d'une société libre doive s'abstenir d'assurer à tous une protection extrême, sous la forme d'un revenu minimum garanti, ou d'un niveau de ressources au-dessous duquel personne ne doit tomber... A cette condition qu'un tel minimum de ressources soit fourni hors marché à tous ceux qui, pour une raison quelconque, sont incapables de gagner sur le marché de quoi subsister, il n'y a là rien qui implique une restriction de liberté ou un conflit avec la souveraineté du droit » (HAYEK cité par MORRISSON, 1996, p.225).

En France, L. STOLERU a pris position, en 1974, pour l'instauration d'un impôt négatif sur le revenu, qui garanti donc un revenu minimum pour les ménages les plus faibles. La différence fondamentale entre les libéraux et les sociaux-démocrates tient dans les instruments à mettre en œuvre, les premiers privilégiant une intervention hors marché alors que les seconds s'orientent plus vers une action sur les revenus primaires (MORRISSON, 1996, p.226). Les sociaux-démocrates, inspirés par KEYNES, ont choisi deux grandes orientations en matière de redistribution : le refus du socialisme<sup>135</sup> défini par la collectivisation des moyens de production et la planification centralisée et une garantie de ressources pour tous s'appuyant sur un programme redistributif dont l'objectif affiché est la réduction des inégalités. Le premier véritable exemple de politique redistributive menée par les sociaux-démocrates peut se trouver, dans les années 30, en Suède (MORRISSON, 1996, p. 225).

Cette synergie entre nation et redistribution peut être enfin propice à l'élaboration d'une problématique plus contemporaine face à la crise que traversent aujourd'hui les Etats-Nations<sup>136</sup>, déchirés, d'un côté, entre l'essor de puissances régionales ou locales et, de l'autre côté, enserrés dans les flux liés à la mondialisation et à la mobilité croissante des activités économiques et des agents : la crise des Etats-nations ne serait-elle pas en fait une crise de la redistribution ou, à l'inverse, la crise de la redistribution ne serait-elle pas le signe d'une crise de l'Etat-nation ? A moins que cette crise de l'Etat-nation ne soit le signe du déclin de son influence ? Ce thème passionnant, qui suscite un débat particulièrement vif en France ou en Allemagne, mérite assurément, nous le verrons par la suite, certains approfondissements.

#### Une perspective inverse : redistribution et déclin des nations

Les liens entre nation et redistribution ont suscité de nombreuses contributions. Certaines insistent plus sur une synergie entre « nation » et « redistribution », synonyme de déclin. Dans cette perspective, NORTH a analysé, de manière historique, le lien entre croissance, institutions, et déclin des nations (NORTH, 1990). Il parvient à la conclusion qu'une société très orientée vers des objectifs redistributifs est vouée au déclin et à la ruine de l'Etat. Il retrouve là l'idée défendue par OLSON (1988), lorsque ce dernier considère qu'un pays est sur la voie du déclin à partir du moment où des groupes d'intérêt parviennent à imposer une politique de redistribution qui leur est favorable. Certains auteurs parviennent à la même conclusion, même s'ils s'intéressent beaucoup plus à l'impact des déficits et de la dette publique sur le développement économique : un gouvernement qui dépense de manière importante dans des activités de prestige ou d'armement conduit au déclin de son pays (KRIEGER-BODEN, 1995), en raison des effets négatifs des prélèvements et de l'endettement

---

<sup>135</sup> Ce fut, en particulier, le cas des sociaux démocrates allemands, qui, au Congrès de Bad-Godesberg (1959), se prononcèrent définitivement pour un rejet du socialisme.

<sup>136</sup> Nous renvoyons notre lecteur au premier chapitre, en particulier l'analyse de la subsidiarité.

qui en découlent. Néanmoins, la redistribution n'offre-t-elle pas aussi sa propre définition de la « nation » ?

**Frontière de la « nation », frontière de la solidarité : le rôle-clef des transferts**

Notre analyse place la « nation » au centre du débat. Rappelons que ce terme de nation doit être perçu dans un sens strictement économique qui ne présume pas de l'organisation politique de l'Etat considéré, qu'elle soit fédérale ou plus centralisée. Cette définition s'intéresse surtout aux procédures susceptibles de fonctionner pour permettre l'émergence de choix collectifs, en particulier vis-à-vis de la redistribution. La « nation » ne pourrait-elle pas, dans un sens économique, être appréhendée comme un espace de solidarité ? Cette facette économique de la « nation » s'exprime au travers des multiples transferts qui fonctionnent entre les agents mais aussi les régions, comme nous l'avons vu précédemment. Il est à ce sujet intéressant de remarquer qu'aux frontières de la nation s'arrêtent les mécanismes redistributifs, à la fois interpersonnels et interrégionaux. Cette définition ne suppose pas de continuité territoriale à l'espace national : le cas des DOM TOM est là pour nous rappeler que les mécanismes de solidarité franchissent aisément de vastes océans à partir du moment où une continuité administrative, et donc des choix et règles redistributives, existe. L'exemple allemand se révèle particulièrement intéressant dans ce sens puisque, si une « nation » se recompose, alors notre définition sous-entend que les transferts doivent suivre. L'unité allemande, nous le verrons, offre à grande échelle un essai de vérification du modèle.

Notre analyse retrouve ici les travaux de HIRSCHMAN et MYRDAL sur la croissance économique et ses impacts. Nos auteurs placent alors au centre de l'espace national les « non market forces » qui se développent de manière naturelle, inévitable et même automatique (MACKAY, 1995, p. 210). Ces « *non market forces* » agissent même s'il n'y a pas de reconnaissance précise de leur action ou de plan de mise en oeuvre. Si le marché présente des défaillances dans l'obtention d'un équilibre acceptable, alors cette défaillance va être prise en compte par la « nation », internalisée d'une certaine façon, et par des institutions sociales ou des choix politiques vont émerger pour contenir ce déséquilibre. De cette manière, les « *non market forces are an important part of the sense of belonging and national identity that holds a political union together* » (MACKAY, 1995, p. 210). Le réseau complexe de l'intervention publique, chargée de protéger l'individu et le groupe, contribue à maintenir un certain équilibre, indispensable à la pérennité de la « nation ». Pour HIRSCHMAN et MYRDAL, les « *non market forces* » tiennent une place centrale car elles agissent sur l'équilibre entre deux forces fondamentales : les « *spread effects* » ou effets de diffusion, qui favorisent le rééquilibrage régional, et les « *backwash effects* » (ou effets remous), qui, au contraire, agissent dans le sens d'un accroissement des disparités régionales.

Au cœur de ces « *non market forces* », les transferts et la fiscalité jouent un rôle fondamental dans la mesure où ils sont chargés de répartir les risques et de les uniformiser sur l'ensemble du territoire fédéral. Ainsi les régions plus pauvres recevront-elles plus qu'elles ne contribuent par leur recettes fiscales : une vaste solidarité serait donc à l'œuvre de manière implicite, puisque que noyée dans les budgets des gouvernements centraux ou de la sécurité sociale. Ce résultat avait été largement mis en valeur dans le rapport MAC DOUGALL qui insistait, à partir d'une étude sur les finances publiques des Etats-membres et leur rôle redistributif, sur l'importance à venir d'une redistribution des ressources fiscales dans l'Union Européenne (MACDOUGALL, 1977). Ce résultat avait été anticipé par HIRSCHMAN lorsqu'il précisait que le risque de voir, dans l'Union Européenne, une accentuation des disparités régionales, allait entraîner la mise en place d'institutions et de systèmes de redistribution. Les

transferts apparaissent donc fondamentaux comme instruments, à la fois politiques et économiques, susceptibles de rééquilibrer les conséquences d'une intégration qui risque d'entraîner une concentration des activités dans les régions les plus efficaces et les mieux situées, comme le rappelle HIRSCHMAN (cité par MACKAY, 1995) :

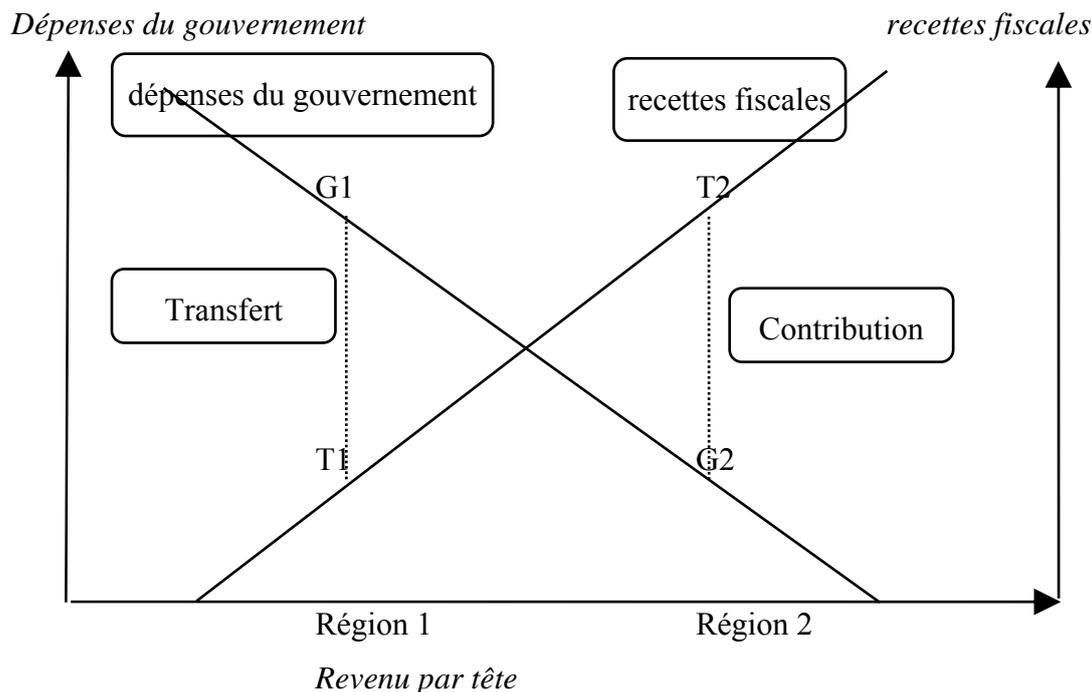
*« Fortunately there exists one important policy instrument that is available to an underdeveloped region : the allocation of public funds through the national budget » (HIRSCHMAN, 1958, p. 20).*

Pour tenter de mettre en évidence ces formes de solidarité entre les territoires d'une même « nation », il est intéressant de faire référence au modèle de transferts régionaux de KALDOR (*Kaldor automatic « aid »*, KALDOR, 1970) présenté dans la Figure 14. Deux fonctions des transferts régionaux sont explicitées : d'un côté, une péréquation entre régions riches et pauvres, les régions les plus pauvres profitant plus des dépenses publiques qu'elles ne paient de taxes - le transfert de la région 2 à la région 1 est T2G2. D'autre part, une fonction de stabilisation, absorbant de façon automatique l'éventualité de chocs régionaux. Une hausse forte du chômage dans une région particulièrement touchée par une crise structurelle implique une diminution des recettes fiscales et une augmentation des prestations chômage et sociales. Le budget public absorbe ces disparités et rééquilibre les revenus entre régions. Cette mécanique traduit bien l'appartenance à une même nation, à partir du moment où elle est dotée d'une monnaie unique puisqu'un tel système ne fonctionne pas entre des pays indépendants séparés par une frontière monétaire et politique, comme c'est encore le cas en Europe :

*« A region which forms part of a political community, with a common scale of public services and a common base of taxation, automatically gets « aid » whenever its trading relations with the rest of country deteriorate. There is an important built-in fiscal stabilizer » (KALDOR, 1970, p. 345).*

Nous retrouvons ici une définition de la nation au sens économique du terme, c'est-à-dire un espace économique doté d'une fiscalité propre (P. SALIN, 1994). Cette formalisation trahit bien à la fois une fonction de stabilisation automatique des budgets publics et aussi une solidarité réelle entre régions riches et pauvres, dont les transferts entre juridictions en sont l'expression. La séparation entre stabilisation et redistribution se trouve ici un peu atténuée au profit d'une logique commune.

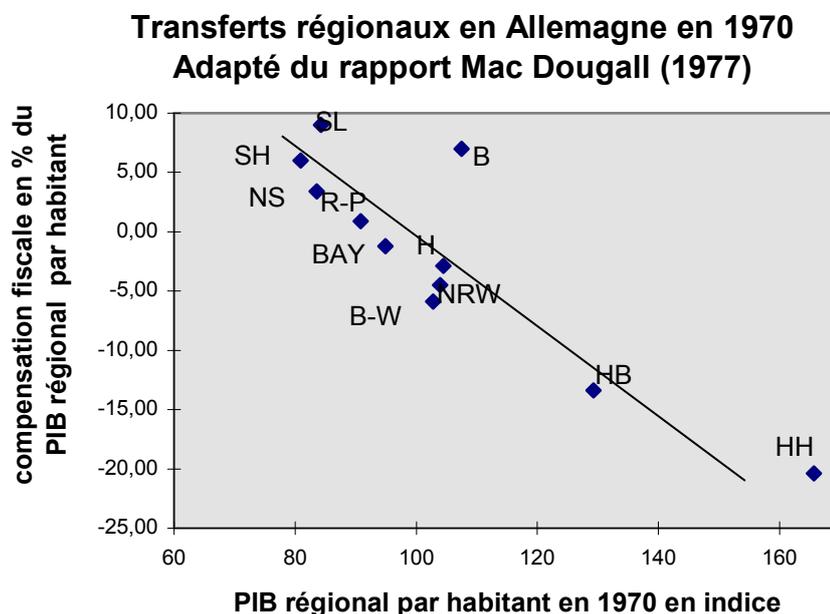
**Figure 14 : un modèle simple du transfert fiscal régional à 2 régions**



Source : adapté de N. KALDOR (1970) et MACKAY (1995).

L'importance des transferts régionaux avait déjà été souligné dans le rapport MACDOUGALL (1977) sur « le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne », commandé par la Commission Européenne. Le Graphique 2 suivant reprend certains de ses résultats en les élargissant à une analyse spatiale : une extrême similitude peut être observée entre le modèle théorique précédent et l'analyse empirique qui suit. En abscisse sont portés, pour 1970 et en indice par rapport à la moyenne nationale (100), les Produits Intérieurs Bruts par habitant des différents Länder de la R.F.A. En ordonnée, la compensation fiscale, c'est-à-dire, pour chaque Land, la différence entre les dépenses publiques et les recettes fiscales en pourcentage de la richesse régionale, c'est-à-dire en pourcentage du PIB par habitant. Une compensation fiscale négative, comme c'est le cas pour la ville de Hambourg par exemple, signifie une contribution à la solidarité nationale, donc un transfert de recettes fiscales au profit d'un Land plus pauvre, par exemple la Sarre. A l'inverse une contribution fiscale positive indique un surcroît de dépenses publiques par rapport aux recettes fiscales et donc un besoin de financement. Une vaste logique de solidarité est donc à l'oeuvre, les Länder les plus riches (Hambourg (HH), Brême (HB), le Bade-Wurtemberg (B-W), la Hesse (H), la Rhénanie du Nord-Westphalie (NRW) et la Bavière (B) apparaissant comme contributeurs au profit des Länder les plus pauvres (la Sarre (SL), Berlin (B), le Schleswig-Holstein (SH), la Basse-Saxe (NS) et la Rhénanie-Palatinat (R-P).

**Graphique 2 : similitude entre le modèle de transfert fiscal et l'expérience allemande : transferts régionaux en Allemagne en 1970**



Source : à partir de données extraites du rapport MAC DOUGALL, D. BIEHL, Commission Européenne, 1977

De tels mécanismes de solidarité, s'ils permettent de définir la nation au sens économique du terme, ne nous permettent cependant pas d'apporter une piste de réponse au conflit des valeurs individuelles face aux choix redistributifs. Sur cette voie, le principe d'égalité des chances, qui constitue un instrument fort de l'action publique de la « nation », nous offre une piste de solution particulièrement intéressante et ouvre la voie à une redistribution interrégionale des richesses.

### 3.1.2) L'égalité des chances : un principe d'action publique de la « nation »

Le principe de « l'égalité des chances » est au fondement de la « nation » car il a le mérite de concilier une perspective très individualiste de la redistribution – il revient en fait à agir *ex ante* selon le second théorème de l'Economie du Bien-Etre – et une perspective plus idéale de la redistribution, motivée par des principes d'ordre moral par exemple. Il occupe donc, au sein de la « nation », une place centrale parmi les instruments susceptibles d'apporter une réponse aux conflits des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution : politique scolaire, gratuité d'accès à l'enseignement, supérieur en particulier, bourses d'études, aide au logement, aides à la subsistance, etc. Nous avons pu observer que la critique fondamentale face à l'opportunité d'une redistribution individualiste porte sur la répartition initiale des richesses. Dans cette perspective d'égalité des chances, la perception de la redistribution peut délaissier le champ de l'analyse stricte des transferts sur le revenu pour s'intéresser, en amont, aux mécanismes qui génèrent cette répartition des revenus. L'objectif reste toujours d'éviter toute action sur les processus marchands, censés conduire à une allocation optimale des ressources, et viser à y intégrer une démarche plus déontologique. Ce

principe se place alors comme un point de convergence entre les perceptions individuelles différentes de la redistribution.

Cette perspective est partagée par J.S. MILL, lorsqu'il considère qu'une prise en compte des considérations d'égalité des chances est indispensable. Dissociant la liberté en deux composantes - la liberté commerciale censée conduire à un optimum - et la liberté des citoyens - qui donne un sens de l'organisation sociale -, J.S. MILL veut éviter « toute contradiction » entre ces deux formes de liberté (GREFFE, 1994). Il repousse alors une première solution qui consiste à relever les plus bas salaires, les agents les plus riches perdant toute incitation au travail et les bénéficiaires des transferts freinant leur offre de travail. Par contre, MILL s'inscrit dans une deuxième solution et propose d'agir à la source, c'est-à-dire au commencement de l'existence, « *all start fair* » chez MILL. Les agents occuperaient alors leur place naturelle dans la société et les inégalités ne seraient plus que le fruit de leur oisiveté.

« En vérité, si beaucoup d'individus échouent alors qu'ils travaillent plus que ceux qui réussissent, cela tient moins à la différence de leurs capacités qu'à l'inégalité de leurs chances...Si le gouvernement faisait tout ce qui est en son pouvoir pour venir à bout, soit par l'éducation, soit par la législation, nul ne pourrait critiquer les différences de fortune qui subsisteraient » (J.S. MILL, cité par GREFFE, 1994, p. 147)

De manière très explicite, MILL reconnaît l'importance de la formation et de l'éducation comme une garantie face aux lois du marché. Il prône donc de fortifier la liberté des citoyens pour prévenir les excès de la liberté commerciale et donne un sens fort à cette perception d'une société juste, fondée sur un savant équilibre entre lois de la concurrence et épanouissement personnel. Face aux logiques de redistribution *ex post*, qui peuvent s'avérer inefficaces, MILL motive cette action d'équité sur les dotations des agents *ex ante* par des considérations en termes d'efficacité, dans la mesure où « l'aide du gouvernement sera ainsi utile et nécessaire et permettra de se dispenser d'une aide ultérieure » (J.S. MILL, cité par GREFFE, 1994, p. 147). En s'inscrivant en faux contre l'argument qui stipule de produire avant de redistribuer, MILL propose donc, autour du principe d'égalité des chances, de réconcilier équité et efficacité - pris dans cet ordre - pour parvenir à un bien-être collectif.

### **Egalité des chances et redistribution interrégionale des richesses**

Cette analyse place la dotation initiale des agents au centre de notre analyse, en insistant sur son homogénéisation et renvoie alors directement au critère d'égalité des chances. Cet argument garde aussi toute sa pertinence dans une perspective plus interrégionale de la redistribution et retrouve un des résultats de notre analyse économique du fédéralisme, qui a mis en évidence l'importance des choix redistributifs, indispensables à la pérennité de l'organisation fédérale. Ce résultat, détaillé à la fin du premier chapitre, s'appuyait sur la question du « bénéfice fiscal » et du principe du « traitement égal des égaux », qui permettait de justifier l'intervention du gouvernement central chargé de rééquilibrer les bénéfices fiscaux et donc de garantir une homogénéité de l'offre de biens publics au moyen de transferts interrégionaux (BUCHANAN, 1950). Cette perspective renvoie alors directement à un critère d'égalité des chances, séduisant en termes individuels. Elle trouve un écho particulièrement pertinent pour notre analyse dans la recherche d'une égalité des dotations initiales entre les territoires, en particulier en garantissant une offre infrastructurelle, de type biens publics locaux par exemple, et une accessibilité à peu près homogène sur le territoire, qui peut

s'exprimer par un « droit égal pour tous au transport » (BONNAFOUS, MASSON, 1996). Cette intrusion de transferts interrégionaux comme instrument susceptible d'atteindre une forme territoriale de l'égalité des chances ouvre le débat sur la justification des politiques redistributives interrégionales. Il est maintenant indispensable de détailler cette piste.

### 3.1.3) Quel sens donner à la redistribution interrégionale ?

Cette section s'interroge sur la pertinence du concept de « redistribution interrégionale ». Elle est d'autant plus justifiée que la science économique éprouve le plus grand mal à penser la redistribution interrégionale, qui semble relever, chez certains auteurs, de l'hérésie. L'affirmation de R. L. FREY est, de ce point de vue, significative :

R.L. FREY : « à la base, il n'y a pas de régions riches ou pauvres, il n'y a seulement que des personnes riches et pauvres. Tenter de réduire les disparités interrégionales peut entraîner des conséquences non souhaitées sur la distribution des revenus. » (FREY, 1985, p.153).

Ainsi est-il foncièrement irritant pour l'économiste de raisonner à partir de groupes ou des territoires, entre autres lorsqu'il s'agit de penser la question de redistribution de richesses : en effet les groupes ne sont pas, par définition, homogènes. De plus, la mobilité des agents a un impact évident sur leur composition. Ainsi la doctrine s'est-elle fait l'écho de cet obstacle, de BUCHANAN en 1950 aux écrits de ROSEN en 1985 :

J. M. BUCHANAN : « *Equality in terms of states is difficult to comprehend, and it carries with it little ethical force for its policy implementation....If interstate differences in fiscal capacity can be traced through to their ultimate impact upon individuals, and a policy objective formulated in inter-personal terms, it would seem that greater support could be marshalled for interstate fiscal equalization* », (J. M. BUCHANAN, 1950, p. 586)

Mais aussi chez ROSEN :

« *Even if it is a goal of public policy to help poor people, it does not follow the best way to do so is to help poor communities. After all the chances are that a community with a low average income will probably have some relatively rich members and vice versa. If the goal is to help the poor, why not give them the money directly* », (ROSEN, 1985, p. 531).

Et enfin chez STIGLITZ et SCHÖNFELDER :

« Pourquoi devrait-on plus s'occuper de l'inégalité issue d'une offre locale de biens publics (et d'une taxation locale différenciée) de l'inégalité en général ? Y-a-t-il une raison pour souhaiter une péréquation entre les collectivités ? Si nous voulons plus redistribuer, pourquoi ne pas introduire simplement une taxation progressive plus forte ? Cela laisserait aux citoyens la liberté d'utiliser leur revenu après impôt selon leur volonté »<sup>137</sup>, (STIGLITZ et SCHÖNFELDER, 1989, p. 677-680).

---

<sup>137</sup> »Warum aber sollte uns die Ungleichheit, die durch Unterschiede in der örtlichen Bereitstellung öffentliche Güter bedingt ist (und unterschiedlich hohe örtliche Steuer), mehr bekümmern als Ungleichheit im Allgemeinen ? Gibt es einen Grund dafür, daß ein Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften wünschenswert ist ? Wenn wir mehr Umverteilung wollen, warum dann nicht einfach über die Einführung einer stärker progressiven

La redistribution interpersonnelle s'apparente à une redistribution « privée » puisqu'elle agit directement sur le revenu et le bien-être des agents, alors que la redistribution interrégionale se définit plus comme une redistribution « publique » entre administrations régionales ou locales. Mais la redistribution interrégionale agit, à terme, de manière indirecte sur le revenu privé des agents, en favorisant leur accessibilité ou leur formation (école), par exemple par la mise en place d'un bien public local (école, centre de formation, autoroute, desserte ferroviaire,...). De cette manière, la redistribution interrégionale pourrait fonctionner de manière « subsidiaire » ou « supplétive » par rapport à la redistribution interpersonnelle.

Cette voie a le mérite de souligner d'abord l'importance fondamentale de la redistribution interpersonnelle, même si les agents expriment à ce sujet des valeurs très différentes, et ensuite de limiter notre analyse au seul champ de la redistribution. Le cadre de notre analyse reste bien une situation qui n'est pas Pareto-optimale puisque l'utilité d'un agent au moins est réduite pour accroître l'utilité des plus pauvres. Dans ce sens, un des moteurs de la redistribution interrégionale reste bien de « redistribuer les revenus actuels » (BEGG et MOORE, 1997). Il s'avère donc indispensable d'isoler maintenant le concept de redistribution interrégionale des concepts de transferts interrégionaux, qui peuvent avoir une toute autre justification.

### **Une distinction fondamentale entre redistribution interrégionale et transferts interrégionaux**

L'objet de notre propos reste la redistribution interrégionale, prise dans un sens strict, non-parétien. Il convient maintenant de la distinguer des transferts interrégionaux, qui peuvent se justifier de manière beaucoup plus large, en particulier allocative :

#### **Transferts interrégionaux et efficacité allocative**

Les transferts interrégionaux peuvent être appréhendés comme une réponse stricte en termes d'efficacité et nous éloigne de fait des choix redistributifs. Dans cet objectif de retour à l'efficacité, il est indispensable de rappeler brièvement leurs justifications. Ils visent à :

- Internaliser les effets externes, en particulier les effets de débordement entre juridictions (« *spillover effects* »). Cet objectif, correspondant à une défaillance de marché, reste purement allocatif.
- Rétablir un état d'efficacité face à des distorsions et des déséquilibres issus, par exemple, de mécanismes de compétitions fiscales entre les juridictions. Les choix stratégiques des acteurs locaux, qui peuvent agir de manière myopes ou non, c'est-à-dire en ignorant ou pas les décisions des autres collectivités, peuvent en effet se révéler collectivement inefficaces.
- Corriger les distorsions issues des migrations qui peuvent conduire à des équilibres sous-optimaux. Cette perspective sera développée par la suite car elle combine à la fois perspective en termes d'affectation et redistribution.

---

*Besteuerung ? Dies ließe den Bürgern die Freiheit, ihr Einkommen nach Steuern nach ihrem Gutdünken zu verwenden.* » (STIGLITZ et SCHÖNFELDER, 1989, p. 677-680).

### Transferts régionaux et stabilisation

De plus, des transferts interrégionaux peuvent aussi intervenir pour stabiliser l'impact d'un choc conjoncturel sur une économie. L'importance des transferts comme mécanisme implicite de stabilisation, déjà évoquée précédemment, a fait l'objet d'une contribution particulièrement intéressante qui s'applique aux Etats-Unis (SALA-I-MARTIN et SACHS, 1991). Partant de l'observation que les Etats-Unis sont restés relativement unifiés depuis plus d'un siècle, nos deux auteurs mettent en évidence l'importance des « transferts fiscaux » et des impôts fédéraux pour absorber les disparités régionales consécutives à une contraction des bases fiscales dans une région. Ils parviennent à la conclusion que, pour un dollar (1 \$) de revenu perdu par une région ou un Etat, 1/3 \$ à 1/2 \$ sont absorbés par les transferts et la fiscalité fédérale (SALA-I-MARTIN et SACHS, 1991). Les auteurs appellent de leur vœux la mise en place, en Europe, d'un système sensiblement équivalent à celui existant aux Etats-Unis afin de contrer, dans certaines régions européennes, une tendance au déclin mais surtout pour diffuser de manière plus homogène la croissance.

### Transferts interrégionaux et internalisation d'externalités intertemporelles

Enfin, il est intéressant d'imaginer, dans cette perspective, que des transferts interrégionaux se placent comme une voie d'internalisation d'une externalité inter temporelle, sous la forme de dédommagement, *ex post* par exemple : les régions aujourd'hui contributrices, d'une certaine manière, restent redevables d'avantages passés retirés au détriment d'autres régions, qui, par exemple, ont, à une certaine période, joué un rôle essentiel pour la sauvegarde de la nation. La région Nord-Pas-de-Calais, actuellement largement bénéficiaire de programmes publics de modernisation et de restructuration, a ainsi largement contribué, à l'aube de la révolution industrielle, à l'essor national et a servi, à de nombreuses reprises, de remparts et de champ de bataille face à des agressions étrangères. De même, les transferts vers certaines régions rurales françaises, aujourd'hui moins dynamiques d'un point de vue économique, peuvent être perçus comme un dédommagement *ex post*. Au delà de leur rôle agricole, certaines régions ont en effet largement contribué, à une époque plus ancienne, à l'essor national. Cette perspective revient en fait à considérer les transferts interrégionaux comme une voie d'internalisation d'une externalité inter temporelle.

Cette perspective en termes de dédommagement peut aussi, d'une manière différente, s'appliquer à l'Union Européenne dont les programmes de cohésion et de « redistribution interrégionale » cherchent à contrebalancer les effets positifs que l'Union entraîne sur certains Etats membres ou certaines régions au profit des régions qui ne bénéficient pas à court terme de cette intégration. Néanmoins, et cela vaut aussi pour l'Union Européenne, les transferts entre régions peuvent être aussi motivés par une quête d'une meilleure efficacité collective, même si celle-ci doit passer, dans un premier temps ou *ex ante*, par une redistribution interrégionale, c'est-à-dire une perte nette de bien-être pour la région contributrice. Il est clair que, dans un second temps, l'ensemble de la collectivité devrait bénéficier de la croissance ainsi favorisée et du partage de celle-ci entre les agents. Nous reviendrons aussi sur cette justification.

**La redistribution interrégionale : une méthode indirecte et supplétive pour redistribuer entre les agents.**

Le dilemme de la redistribution peut se résumer autour que la question suivante : comment concilier l'aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités à laquelle le marché peut conduire, et hétérogénéité des préférences individuelles vis-à-vis de la redistribution ? La redistribution est ainsi au centre d'un conflit car les agents, s'il reconnaissent l'importance de la redistribution et témoignent d'une aversion vis-à-vis d'un niveau trop élevé d'inégalités, ne peuvent cependant pas s'entendre sur les choix collectifs vis-à-vis de la redistribution. Nous avons alors précédemment mis en évidence le rôle de la « nation » comme solution opératoire à ce « conflit » des valeurs individuelles face à la redistribution. Serait-il maintenant possible de concevoir la redistribution interrégionale comme une réponse de la « nation » aux chocs et aux contradictions des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution ?

Nous avons souligné dans la section précédente l'importance du principe « d'égalité des chances », qui propose une synthèse opératoire entre les principales valeurs individuelles s'exprimant vis-à-vis de la redistribution mais qui intègre aussi une composante spatiale – une forme de redistribution interrégionale-, en particulier sur la nécessité d'une offre homogène de biens publics sur le territoire. Cette redistribution interrégionale ne pourrait-elle pas apparaître comme une forme de réponse au conflit individuel face à la redistribution ? Face à l'impossibilité de faire apparaître une solution de « premier rang » vis-à-vis de la redistribution, redistribuer entre les régions ne permettrait-il pas d'atteindre une solution de second rang, par exemple en réduisant la portée de la redistribution interpersonnelle, dont nous avons vu l'extrême hétérogénéité et la grande sensibilité des valeurs individuelles à son égard ? Sous cette forme, la redistribution interrégionale pourrait apparaître comme un instrument inséparable et complémentaire des logiques interpersonnelles de redistribution. Dans un certain sens, cette thèse revient à avancer l'idée qu'une redistribution interrégionale efficace serait susceptible de corriger ou de limiter la pression d'une redistribution interpersonnelle qui s'exprime à partir de valeurs individuelles divergentes et contradictoires. Le pari est osé car il cherche à réconcilier une perspective classique de la redistribution, avant tout interpersonnelle, et une perspective interrégionale de la redistribution, souvent délaissée par la théorie économique car relevant des dynamiques spatiales ou territoriales

L'intérêt d'une telle analyse est de proposer une justification de la redistribution interrégionale à la lumière des outils de « l'individualisme méthodologique » : elle place en effet les agents au centre de l'analyse en s'interrogeant sur la procédure susceptible de faire émerger des choix collectifs en termes de redistribution. Face à l'impossible agrégation des valeurs individuelles en termes de redistribution, la redistribution interrégionale peut apparaître comme une voie partielle de résolution de conflit et se combine avec une redistribution classique entre les agents : elle est donc l'instrument principal de la solidarité de la « nation », que nous avons définie comme une procédure collective susceptible de favoriser l'émergence de choix collectifs vis-à-vis de la redistribution. Cette perspective a le mérite, semble-t-il, d'éviter l'écueil persistant de l'analyse théorique de la redistribution interrégionale, c'est-à-dire la difficulté de préciser ce concept de « régions », face à la mobilité des facteurs – travail et capital – et des agents plus généralement. Ainsi, notre approche se refuse par exemple à transposer les résultats de l'analyse interpersonnelle de la redistribution – justice sociale, utilitarisme, contrat – à l'analyse interrégionale même si ce mirage peut se révéler très attrayant au premier abord.

**La redistribution comme révélateur du niveau d'intégration de la  
« nation »**

Notre analyse, si elle reste largement critiquable, propose ainsi, à partir des préférences individuelles des agents, une voie d'évaluation des choix collectifs retenus en termes de redistribution. En effet, l'observation des choix redistributifs mis en œuvre par une « nation » pourrait nous renseigner sur le niveau de consensus des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution, dont nous avons souligné le fait qu'elles pouvaient être très hétérogènes. De cette manière, une « nation », fédérale par exemple, plus engagée dans une politique de redistribution, interpersonnelle comme interrégionale, va révéler le niveau de solidarité et de consensus qu'expriment les individus vis-à-vis de la redistribution. Une vaste politique de redistribution exprime de fait une large synergie des valeurs individuelles dans le sens d'une plus grande solidarité interpersonnelle. Par exemple, l'Allemagne a développé une large politique de redistribution des ressources interpersonnelles qui se combinent avec une redistribution interrégionale particulièrement forte. A l'inverse, la pratique de la redistribution aux Etats-Unis révèle un point de convergence des valeurs individuelles vers un niveau plus réduit de redistribution et exprime de fait une aversion moins importante pour l'inégalité et un « consensus mou » vis-à-vis de la redistribution.

Face à ces éléments, il s'avère alors indispensable d'appréhender la redistribution de manière globale, comme une fonction à multiples facettes.

**3.1.4) Une fonction de redistribution à multiples facettes**

L'objectif de la redistribution est la correction de « la dynamique du marché » afin « d'éviter, en particulier, que des inégalités de départ se cumulent de manière excessive » (GREFFE, 1994). Cette justification ouvre la voie à une prise en compte globale des choix redistributifs d'une nation, interpersonnels comme interrégionaux. Nous tenterons ici de préciser le sens à donner à cette fonction de redistribution « à multiples facettes ».

**Un fonction de redistribution traditionnellement monétaire**

Dans un sens classique, la fonction de redistribution est perçue comme un ensemble de transferts sur le revenu, de mesures fiscales, « *as being met by a set of direct incomes taxes and transfers* » (MUSGRAVE, 1984)<sup>138</sup>. Elle renvoie donc généralement à des transferts « privés » entre agents, via le système fiscal et les transferts, qui ont pour mission de modifier leur position relative en termes de revenu et de bien-être. La redistribution « pure » s'intéresse avant tout aux questions de taxation progressive et de transferts (PIKETTY, 1994b, p.795). Cependant l'étude des instruments liés « aux subventions de crédit, au « *busing*<sup>139</sup>, (...), aux grilles de salaires et à la redistribution de la demande » constitue de nouvelles voies pour l'analyse de la redistribution (PIKETTY, 1994b, p. 795). La redistribution peut alors revêtir de nombreuses facettes, pour lesquelles il est bien difficile de dresser une typologie claire. De façon générale, il s'agit de redistribuer par l'intermédiaire d'instruments fiscaux - la fiscalité

---

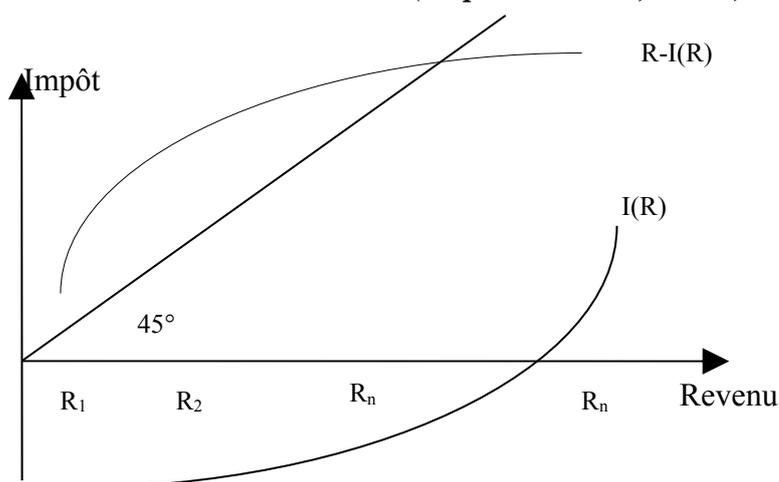
<sup>138</sup> L'ouvrage de MUSGRAVE (1984) est intéressant du point de vue de la définition de la fonction de redistribution puisqu'il dévie sensiblement du manuel de 1959 et intègre un début de réflexion sur la redistribution interrégionale (d'après BIEHL).

<sup>139</sup> C'est-à-dire, dans le cadre d'inégalité de capital humain, l'action qui consiste à envoyer les enfants issus du même groupe de capital humain dans la même école.

redistributive - et par les transferts - les subventions. Certains instruments agissant sur les prix - une réglementation des prix par exemple ou un système de prix sur le marché du travail<sup>140</sup> - peuvent aussi être employés mais ils « sont considérés comme moins efficaces » (PIKETTY, 1996c, p. 3). La fiscalité et les transferts interviennent aussi pour corriger les externalités<sup>141</sup> qui naissent d'imperfections du marché. L'impact redistributif de tels transferts ne doit cependant pas être négligé dans notre analyse. Loin d'aspirer à des objectifs d'équité territoriale, l'action publique vise donc avant tout à rechercher des instruments capables de faire face aux défaillances du marché ou de corriger les inégalités jugées insupportables au moyen de transferts forfaitaires, comme nous l'enseigne la théorie du bien-être.

Le schéma suivant, emprunté à T. PIKETTY, nous éclaire sur le sens à donner à la redistribution. Soit une société composée de N-ménages percevant un revenu R classé dans un ordre croissant tel que :  $R_1 < R_2 < R_3 < \dots < R_n$ . Une redistribution peut être schématisée sous la forme d'une courbe d'impôt  $I(R)$  qui correspond, pour chaque revenu (R), à un impôt  $I(R)$ . Cet impôt peut être négatif ou positif suivant le montant des revenus. Pour les revenus élevés, il prend alors la forme d'un impôt positif, c'est-à-dire un prélèvement. Pour les revenus les plus faibles, il est négatif et représente donc un transfert.

**Figure 15 : courbe de redistribution (d'après PIKETTY, 1996c)**



L'écueil principal des politiques redistributives renvoie donc aux effets désincitatifs de ces politiques. En référence à la courbe précédente, cela revient à considérer que les revenus avant impôts prennent en compte la courbe d'imposition  $I(R)$ . La nouvelle fonction pourrait donc s'écrire  $R_1(I(R)), \dots, R_n(I(R))$  (PIKETTY, 1996c, p.5). Cette courbe pose aussi, de manière

<sup>140</sup> Par exemple, il s'agit ici de relever le salaire minimum des employés peu qualifiés et peu rémunérés. De nombreux effets pervers peuvent être alors observés : effet d'éviction au profit d'employés mieux rémunérés, ce qui contredit l'effet escompté, ou développement des pratiques de « passager clandestin » par le travail non déclaré,...

<sup>141</sup> La fiscalité peut avoir aussi un rôle dans la correction des externalités. Elle renvoie donc principalement à un rôle purement allocatif. Néanmoins, il n'est pas inintéressant de prendre en compte « les effets redistributifs de la fiscalité correctrice d'externalités » (PIKETTY, 1996c, p. 7). L'exemple de la taxation des cigarettes peut être intéressant sous cet angle, car elle vise à internaliser une externalité négative causée par le tabac. Or cette taxation est « nettement dégressive », précise PIKETTY (1996c, p. 7), « ces dépenses étant plus faibles en moyenne pour des revenus plus élevés, y compris en valeur absolue (pas seulement en proportion) » (PIKETTY, 1996c, p.7).

globale, le problème de la redistribution : jusqu'à quel niveau la fonction  $f(I(R))$  doit-elle agir sur la fonction des revenus après impôt  $f(R-I(R))$  ?

### **Un objet d'étude : les transferts**

L'analyse en termes de redistribution place les transferts au centre de l'analyse. Ces transferts définissent en effet le cadre pratique de la redistribution, comme nous le verrons avec l'analyse des transferts sociaux liés à la politique sociale du fédéralisme allemand.

#### Théorie des transferts, théorie des la redistribution

Les travaux sur les transferts ont donné lieu à une abondante littérature, en particulier sous l'impulsion de BOULDING et PFAFF (1972). Regroupé autour du concept de « *Grants economics* », ce programme de recherche s'interroge sur le fait qu'une seule analyse des mécanismes économiques en termes d'échange, dans la droite lignée d'ADAM SMITH, n'est pas suffisante. Ils définissent les transferts - ou « *grants* », c'est-à-dire « *one way transfer* » - comme « *a one-way economic relationship whereby party A conveys an exchangeable to party B without receiving in return an exchangeable of equal market value* » (BOULDING, PFAFF, 1972). Leurs travaux tentent de montrer qu'à la fois une logique de transferts et d'échange est nécessaire pour l'organisation d'un système économique moderne. Les liens entre les transferts et la fonction de redistribution sont alors immédiats puisque les transferts sont censés réduire, d'un même montant, la situation nette d'un individu pour accroître celle du bénéficiaire. MUSGRAVE précise même que « *transfers thus defined involve redistribution so that a theory of transfers become a theory of redistribution* » (MUSGRAVE, 1984). Sous ces hypothèses de travail, une politique de transferts revient à mener une politique de redistribution (SCHREYER, 1983).

La proximité de l'analyse en termes de transferts avec celle d'impôt mérite d'être précisée. D'une manière générale, il est en effet concevable de les présenter conjointement (MORRISSON, 1996, p. 474; PIKETTY, 1996c, p. 4). En effet l'incidence d'un transfert est, au signe près, identique, d'une part, à l'incidence d'un impôt sur le revenu pour un transfert général<sup>142</sup> et, d'autre part, à l'incidence d'un impôt indirect pour un transfert spécifique. Cette symétrie impôt-transferts a bien du mal à être perçue dans la pratique, où tout porte à croire que nous nous éloignons des enseignements théoriques. En effet, les impôts ne sont pas liés directement aux transferts : ils servent avant tout à prélever des recettes fiscales pour l'Etat et sont donc positifs pour l'ensemble des revenus, à condition que ceux-ci soient soumis à l'impôt. Les transferts par contre interviennent de façon indépendante. Ces écarts par rapport à la doctrine qui suggère de les analyser de manière uniforme, gênent la perception des politiques globales de redistribution, en particulier pour apprécier les taux marginaux réels (PIKETTY, 1996c, p.4).

### **Un exemple d'instrument redistributif pertinent : « l'Earned Income Tax Credit (E.I.T.C.) » ou « Crédit d'impôt sur les revenus d'activité »**

Nous n'investirons pas, dans cette thèse, le champ complexe de la fiscalité et l'analyse détaillée des instruments redistributifs. Nous présenterons simplement un instrument contemporain particulièrement significatif et pertinent pour la mise en œuvre d'une politique de redistribution. Cet instrument s'apparente à un impôt négatif et a été surtout développé en

---

<sup>142</sup> La littérature fait référence à un « impôt négatif » pour le cas d'un transfert général.

Europe<sup>143</sup> et aux Etats-Unis. Dans ce dernier pays, l'expérience récente de *L'Earned Income Tax Credit (EITC)* intègre une redistribution pour les faibles revenus par le biais d'un impôt dont le taux marginal est négatif : cet impôt négatif met en place un transfert qui vient compléter les revenus du travail. Il a la particularité de ne pas toucher à la logique fondamentale du marché du travail, en évitant d'agir comme une distorsion de l'équilibre de marché. Il constitue donc, « pour l'analyse néo-classique, la meilleure réforme sociale possible » (PERCEBOIS, 1991, p. 95). A l'inverse, l'impôt indirect n'est pas neutre. Il génère des distorsions car il agit sur l'équilibre de marché<sup>144</sup>. De cette façon, un impôt sur la consommation pourrait être envisagé, taxant les biens non-alimentaires par exemple et en subventionnant les biens alimentaires. Si l'on suppose que les revenus les plus faibles privilégient les dépenses de biens alimentaires, une redistribution s'effectuerait donc des revenus les plus élevés vers les plus faibles.

Aux Etats-Unis, les années soixante dix ont été marquée par l'apparition des « *working poor* », c'est-à-dire des agents non qualifiés, possédant un emploi, mais dont les revenus du travail ne leur permettaient plus d'assurer une vie décente à leur famille. La réponse américaine à cette précarisation et à cette fragilisation du marché du travail mérite d'être brièvement présentée car elle tranche avec les choix français qui visent à obliger les entreprises à garantir un niveau de vie décent aux moins qualifiés de leurs salariés en leur imposant un salaire minimal légal élevé et des minima sociaux, sur lesquels s'appliquent des charges sociales élevées. Cette voie française a pour conséquence un coût du travail élevé, et donc de l'emploi. Les Etats-Unis ont opté pour le voie de la flexibilité des salaires, avec un salaire minimal peu élevé, mais en créant un système de compensation des pertes de revenus pour les moins qualifiés par l'intermédiaire d'un crédit d'impôt.

Cette réforme avait été introduit par GERARLD FORD en 1975 pour soulager les familles issues des « *working poor* ». R. REAGAN et G. BUSH ne remettent pas en cause cette « carotte fiscale », fonctionnant comme une incitation à l'emploi, et, en 1993, B. CLINTON place l'EITC au centre de son dispositif de politique sociale. Son fonctionnement est assez simple comme le décrit le graphe suivant. A condition d'avoir un emploi et de posséder des revenus inférieurs à 165 000 FF par an, toute personne ayant au moins deux enfants à charge peut bénéficier de l'E.I.T.C. Si un agent perçoit 52 200 FF par an, soit l'équivalent du salaire minimal à plein temps, un salarié avec deux enfants percevra par exemple un crédit d'impôt de 20 880 FF, soit 40 % de plus par rapport à son revenu initial. De ce crédit sera déduit l'impôt fédéral, qui est inférieur à 10% pour cette tranche de revenus. Malgré un coût important pour l'administration fédérale, le succès de l'E.I.T.C. est flagrant aux Etats-Unis. La plupart des bénéficiaires reste cependant abonnée aux programmes de l'aide sociale, ce qui n'allège pas le coût de programmes sociaux. De plus, l'E.I.T.C. fonctionne un peu comme

---

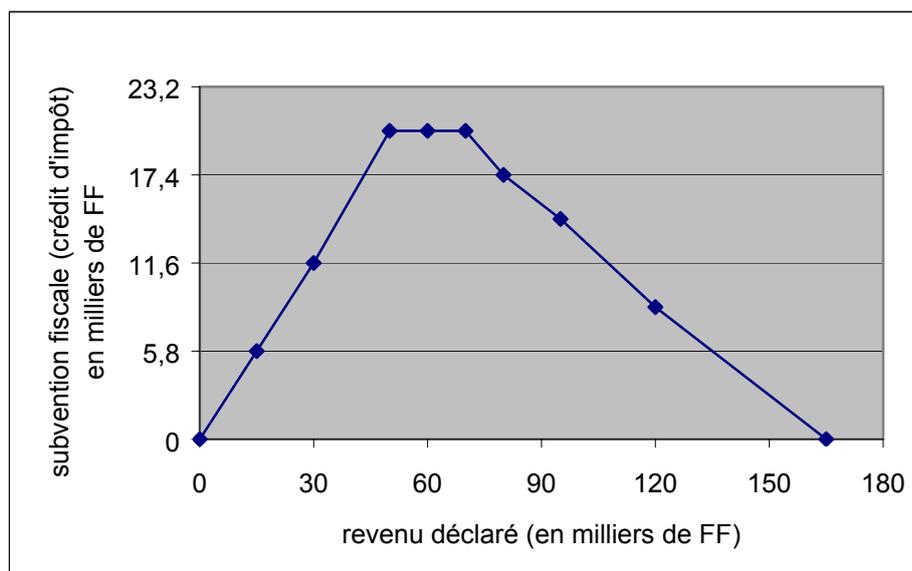
<sup>143</sup> en particulier, dans les années 60 et 70, en Belgique, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas au Danemark, au Luxembourg et en France avec le plan STOLERU.

<sup>144</sup> La taxation indirecte suscite de nombreuses réserves (PIKETTY, 1996c, p. 4) :

- 1) Cette taxation représente une distorsion des prix relatifs qui ne prend pas en compte les variations des coûts relatifs des produits.
- 2) Elle ne tient pas compte de la consommation totale. Si les deux groupes d'individus aux revenus les plus faibles ne consomment que des biens alimentaires, cet impôt indirect ne permet aucune redistribution entre ces deux classes d'individus.
- 3) Cette taxation indirecte ne permet de taxer que le revenu qui est consommé sans tenir compte de la propension à épargner par exemple.

« une machine à bas salaire » et ne favorise pas une hausse des salaires des moins qualifiés et les entreprises tirent argument de ce crédit d'impôt pour maintenir les bas salaires à un niveau très faible : dans la tranche la plus basse, le crédit d'impôt apporte en effet un complément de revenu après impôt de 30 % environ (PIKETTY, 1997b).

**Graphique 3 : Impact redistributif de l'E.I.T.C. aux Etats-Unis (cas d'une personne avec deux enfants à charge en 1996)**



Source : Le Nouvel Economiste, N°1081, 6 juin 1997

### **Un élargissement indispensable de la fonction de redistribution aux logiques interrégionales**

Comme nous le montrerons pour l'Allemagne, notre thèse vise à proposer une définition élargie de la fonction de redistribution, traditionnellement perçue dans un sens monétaire et interindividuel. En effet, les politiques de redistribution sont marquées par une multitude d'instruments : transferts monétaires sur le revenu mais aussi transferts en nature (dans le cadre de l'aide sociale par exemple), dotations de service (crèches, hôpitaux, foyers d'accueil,...), infrastructures à caractère social. Ainsi la politique sociale - le « synonyme des politiques redistributives » (BOADWAY, 1995) - est avant tout « *multi-faced* » (BOADWAY, 1995). Elle est marquée par une grande variété d'instruments mis en jeu (fiscalité, transferts vers les plus pauvres, assurance sociale, transferts en nature, biens publics locaux,...). Les économistes ont tardé à reconnaître l'importance des transferts en nature dans une logique redistributive. Jusqu'à présent, rappelle BOADWAY, il était accepté que les transferts sur les revenus étaient bien plus efficaces que des transferts en nature : « *Economists are only now coming to recognize the legitimate role to be played by social assurance, and the provisions of public services alongside income-based transfers as redistributive instruments.* » (BOADWAY, 1995). De la même manière, WILDASIN, nous le verrons, centre son intérêt sur les transferts monétaires, mais il n'oublie pas de préciser que son analyse peut être étendue à l'ensemble des instruments redistributifs, en nature en particulier, qui peuvent s'avérer, écrit-il, plus efficace pour atteindre les objectifs recherchés (WILDASIN, 1994).

Les éléments précédents remettent en cause, partiellement, la perspective d'un découpage strict de l'action publique entre fonction d'allocation, de redistribution et de stabilisation. En effet, la perspective d'une politique de redistribution, dont certains instruments fonctionnent comme une allocation de biens publics locaux, nous interroge sur la localisation de ces infrastructures sociales dans l'espace et ouvre la voie à une redistribution interrégionale des richesses. L'existence de chocs conjoncturels localisés dans l'espace, sur un secteur de l'industrie par exemple, peut amener certaines régions à subir, plus que d'autres, les effets d'une réduction de l'activité économique. Il y a tout lieu de penser que certaines régions, où se concentre une population plus touchée par les aléas économiques, seront favorisées pour l'allocation de ces biens publics à caractère redistributifs. Plus qu'à une logique de stabilisation, c'est donc à une redistribution spatiale et interrégionale de cette offre d'infrastructures sociales, et indirectement des richesses via son financement, que nous avons à faire. De manière plus large, par son caractère centralisé, le budget social amortit, de manière implicite, les chocs conjoncturels localisés dans l'espace, sur un secteur de l'industrie par exemple, qui peuvent amener certaines régions à subir, plus que d'autres, les effets d'une réduction de l'activité économique : une politique sociale centralisée intègre donc de facto une redistribution spatiale de ses prestations.

Cette perspective d'une fonction de redistribution à multiples facettes nous amène à proposer une nouvelle grille de lecture face à la redistribution, qui, évitant la problématique classique interpersonnelle et interrégionale, s'intéresse avant tout au contenu informationnel des politiques de redistribution, en particulier en s'interrogeant sur leur caractère explicite, transparent ou, à l'inverse, plus implicite et opaque.

### **3.2) Redistribution et information : choix fédéraux et redistribution interrégionale explicite**

Face à ces logiques de redistribution qui caractérisent la « nation » au sens économique du terme, il convient maintenant de s'interroger sur la forme d'organisation économique et politique de la « nation » susceptible de répondre au mieux, en termes de choix redistributifs, aux préférences des agents, dont nous avons vu qu'elles s'exprimaient de manière très différentes d'un agent à l'autre.

#### **3.2.1) Redistribution implicite versus redistribution explicite**

La nation repose sur des équilibres fragiles<sup>145</sup>. Si la croissance économique alimente le développement économique d'un pays, elle le fait aussi sur des bases asymétriques, engendrant de multiples inégalités, susceptible de mettre en péril la cohésion nationale. Face à ces logiques de polarisation de la croissance économique, la nation apparaît comme le cadre le plus approprié – une solution de second rang - pour organiser, sur la base d'une aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités, des transferts de solidarité. Ainsi a-t-on remarqué que les frontières marquent aussi les frontières de la solidarité (SANTI, 1995). De cette manière, si un pays se recompose, les transferts doivent suivre : l'unité allemande offre, de ce point de vue, une expérience particulièrement enrichissante que nous ne manquerons pas de détailler.

---

<sup>145</sup> Cette section a été rédigée en collaboration avec G. SANTI (1995).

Plus généralement, il revient à l'Etat<sup>146</sup>, pris au sens large (Etat central, régions, collectivités territoriales, sécurité sociale), d'assurer *via ses budgets*, une redistribution (par essence nationale) des richesses produites. Considérée dans sa globalité, cette redistribution prend d'un côté la forme d'un jeu subtil de prélèvements (cotisations, impôts et taxes) et de l'autre prestations, traitements, dotations et allocations en biens publics. Si cette action publique instaure une redistribution interpersonnelle des ressources, elle recouvre également une redistribution territoriale des richesses. Ainsi, s'organise à travers les budgets publics une forme particulière de solidarité, en faveur des zones les plus pauvres, à laquelle contribuent les régions riches. Cette redistribution spatiale, au même titre que son corollaire interpersonnel, participe très largement de la cohésion nationale, en atténuant les écarts de développement initiaux entre les espaces.

Toutes les nations n'organisent cependant pas ces transferts spatiaux sur les mêmes bases. Au contraire, des modèles assez distincts de solidarité territoriale peuvent être mis en lumière à travers les concepts de transferts explicites et implicites. Dans le premier cas, que l'on retrouve plutôt dans les Etats fédéraux, les transferts s'organisent dans la transparence, au point même parfois d'être inscrits dans la Constitution. Ils recouvrent généralement des relations financières entre juridictions de même niveaux (transferts horizontaux) et/ou de niveaux différents (transferts verticaux). Ils présentent naturellement une certaine transparence en transitant par la comptabilité publique de chaque niveau de pouvoir. Dans le second cas au contraire, comme l'Etat-nation, les transferts présentent une certaine opacité. Ils constituent l'expression implicitement territoriale d'une redistribution organisée à l'échelon central, sans transiter explicitement par des échelons intermédiaires. Ils tiennent au solde territorial entre les recettes et les dépenses publiques centrales et leur connaissance, rendue difficile sous le voile d'une monnaie unique, exige une méthodologie adaptée. A ces logiques, explicites ou implicites, se conjuguent bien évidemment les politiques de redistribution interpersonnelle des richesses, qui fonctionnent dans la plupart des pays, fédéraux comme plus centralisés, de manière implicite et pour lesquelles il est bien difficile de donner une répartition spatiale à partir des différences régionales entre prélèvements et prestations. C'est à travers de cette grille d'analyse que nous entendons rendre compte des deux formes principales de la nation, prise bien évidemment dans un sens économique : l'Etat-nation et l'Etat fédéral.

### **Crise de l'Etat-nation, crise de la redistribution, crise de la transparence**

L'Etat-nation constitue, parmi d'autres, une des formes d'organisation de la « nation » face aux choix qu'expriment les agents en termes de redistribution. La redistribution interrégionale, inhérente à ces états, prend souvent une forme très implicite, souterraine et opaque, marquée par un engagement de l'acteur public difficile à évaluer, car peu transparent. L'organisation « mono-bloc » de l'Etat, sa justification souvent liée au principe d'une souveraineté indivisible, le poids des budgets centraux rendent en effet cette redistribution largement opaque, même si elle reste largement efficace. Cette forme d'organisation de la nation se trouve aujourd'hui en crise, que nous pourrions qualifier de « crise de la redistribution » ou « « crise de la solidarité ». D'une part, l'essor de puissances régionales ou

---

<sup>146</sup> La Constitution française se fonde sur l'existence d'une souveraineté indivisible, fondement d'un état unitaire. En Allemagne, par contre, c'est plutôt d'une souveraineté partagée entre *Bund* et *Länder* dont il faut parler.

locales, qui s'expriment souvent au travers d'une critique d'une action centralisée, modère le champ d'action et la capacité de lever des recettes fiscales du côté de l'Etat central et limite *de facto* la portée des choix redistributifs de l'Etat. D'autre part, enserré dans les flux et les contraintes liés à la mondialisation et à la mobilité croissantes des activités économiques et des agents, l'Etat nation a bien du mal à avancer une réponse cohérente, qui correspond à son organisation intégrée<sup>147</sup>. De plus, la prise de conscience politique grandissante de l'opinion publique, son pouvoir grandissant d'association et de revendication<sup>148</sup>, l'accès à l'information, de surcroît mondiale, ce qui facilite les comparaisons internationales, la maturité économique, qu'elle peut témoigner face aux choix publics et à l'utilisation des finances publiques, tranchent avec la réponse intégrée, souvent centralisée et bienveillante traditionnellement proposée par l'Etat-nation. D'une analyse politique, cette analyse glisse peu à peu vers une vision plus économique d'une crise informationnelle de l'Etat-nation, impossible de présenter une comptabilité claire de ses engagements et d'évaluer son action.

L'Etat-nation se heurte donc aujourd'hui à la question de la transparence et de l'organisation de la redistribution. Il a cependant trouvé sa justification dans une réponse intégrée et efficace face aux deux principales menaces qui pouvaient mettre en jeu son existence. D'une part, une justification de l'Etat-nation existe face à une menace extérieure susceptible de briser les choix redistributifs décidés par les agents. Dans cette perspective, la nation française est née à Valmy. Cette perspective a néanmoins eu pour conséquence de gommer les inévitables particularismes régionaux. D'autre part, une seconde justification de l'Etat-nation renvoie à une menace intérieure de domination d'un certain nombre d'agents sur d'autres. Cette perspective place l'Etat nation comme une forme de contrat d'assurance, de régulation et de contrôle des préférences régionales, qui peuvent aussi s'exprimer au détriment d'une autre région alors que la perspective classique, chère à TOCQUEVILLE, précise que les préférences régionales s'expriment avant tout dans leur région. La Guerre de Sécession aux Etats-Unis et, plus récemment, la guerre civile yougoslave, ont poussé à l'extrême cette menace.

Enfin, l'intégration européenne constitue la critique la plus directe et perceptible d'une crise de l'Etat nation car elle revient à intégrer l'Etat-nation dans un ensemble plus vaste, caractérisé lui aussi par des choix redistributifs, divergents ou complémentaires de ceux choisis par l'Etat-nation. Dans cette perspective, l'intégration européenne, puisqu'elle se construit, comme l'Etat-nation, autour d'outils redistributifs et d'une future monnaie unique, peut être lue comme un conflit, certes pacifique, entre une « nation » jeune – l'Europe - une « nation » plus ancienne – l'Etat-nation traditionnel. Quoi qu'il en soit, la redistribution interrégionale européenne tranche avec les pratiques classiques de l'Etat-nation puisqu'elle se caractérise par une plus grande transparence, dans la mesure où les flux des transferts interrégionaux sont globalement explicités, ce qui n'est pas le cas pour l'Etat-nation<sup>149</sup>... De là à parler de fédéralisme, il n'y a qu'un pas à franchir.

---

<sup>147</sup> Le peu d'enthousiasme du pouvoir politique, en France par exemple, face à l'essor d'Internet et le retard français en la matière face au développement des « autoroutes mondiales de l'information » expriment, dans ce contexte, cette crise contemporaine de l'Etat-nation

<sup>148</sup> Voir à ce sujet les réflexes du type « Not in My Backyard » (NIMBY)

<sup>149</sup> Voir à ce sujet SANTI (1995)

**Choix fédéraux, choix redistributifs et logique informationnelle**

L'Etat fédéral peut constituer une deuxième forme d'organisation de la « nation » face aux choix collectifs des agents en termes de redistribution. Dans cette perspective, souvent fondée sur une souveraineté partagée, la redistribution interrégionale prend une forme plus explicite, transparente puisqu'elle transite entre niveaux de pouvoirs largement indépendants les uns des autres. Nous ne manquerons pas d'insister sur ces logiques, bien perceptibles dans l'analyse des mécanismes de péréquation en Allemagne. La mise en évidence de ces transferts ouvre la voie à une pratique plus efficace de l'action publique car, d'un côté, elle garantit une efficacité, ou du moins une quête d'efficacité, de manière incitative, de l'action publique. D'un autre côté, elle se place dans un cadre résolument démocratique en facilitant le contrôle des agents-citoyens sur la mise en œuvre du contrat constitutionnel initiateur de la « nation » et sur les choix collectifs retenus en terme de redistribution. Un système fédéral permet une meilleure prise en compte des logiques locales et réduit de fait les asymétries informationnelles. Par le vote, les citoyens peuvent mieux contrôler les actions et décisions des représentants politiques et ces derniers peuvent, en réaction, tirer partie de l'observation des réactions de la population locale à leur programme politique. Dans un système décentralisé, les citoyens sont donc plus conscients du coût des biens publics offerts, puisqu'ils en supportent directement le coût via l'imposition. En raison d'une meilleure transparence et de la proximité à l'information, le contrôle des électeurs sur les « bureaucrates » et les administrations est plus efficace que dans le modèle de l'Etat-nation (NISKANEN, 1974). De plus, la mobilité des citoyens limite le pouvoir des gouvernements régionaux, en écho avec le célèbre article de TIEBOUT (1956).

La première partie a largement débattu des tenants et des aboutissants d'une perspective économique de fédéralisme. Il convient ici de faire le lien en insistant sur l'importance des relais informationnels dans la pratique des politiques redistributives. Certes, concernant la redistribution interpersonnelle, la plupart des budgets restent largement opaques dans la plupart des états fédéraux. Mais cette réalité politique ne doit pas masquer une réelle inefficacité économique, particulièrement critiquée de nos jours. Il y a tout lieu de penser que l'explicitation et la mise au clair des budgets sociaux pourraient constituer un défi à venir pour la plupart des Etats fédéraux. Les décisions arrêtées récemment aux Etats-Unis, avec une régionalisation en cours de la protection sociale – ne vont-ils pas dans ce sens ?

## Résumé du chapitre 2

Ce second chapitre investit la question complexe de la redistribution dans un cadre fédéral. Il s'interroge d'abord sur la portée normative de la question suivante : pourquoi redistribuer ? Deux justifications se détachent nettement : une perspective idéale, impérative, voire transcendante de la redistribution bien représentée par les apports des théoriciens de la justice sociale et motivée par des choix déontologiques et une perspective individualiste de la redistribution, qui s'inscrit dans une démarche plus téléologique et dans le paradigme de l'économie du bien-être : comportements altruistes, critères de compensation, fonction d'utilité collective, contrats constitutionnels, logique d'assurance, aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités et mécanismes de génération des inégalités (PIKETTY, 1994A). La difficulté fondamentale dans cette justification individualiste de la redistribution réside dans le fait que les valeurs individuelles face à la redistribution sont profondément hétérogènes et rendent difficiles l'émergence de choix collectifs en termes de redistribution. Ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution nous ramène, une fois de plus, au théorème d'impossibilité (ARROW, 1963).

Notre travail va alors s'inscrire dans cette seconde justification individualiste de la redistribution et va proposer une voie de résolution, opératoire et de second rang, à la diversité des croyances et des valeurs individuelles en matière de redistribution. A partir d'une analyse des voies éventuelles de résolution de ce « conflit de la redistribution », notre travail donne à la « nation », au sens économique du terme, une signification particulière : cette « nation », fondée sur un espace économique commun, dotée d'une continuité monétaire, fiscale et administrative, d'un ancrage historique et spatial - P. SALIN définit d'ailleurs la nation au sens économique du terme comme un espace économique doté d'une monnaie et d'une fiscalité à peu près homogène (SALIN, 1994) - serait alors cet équilibre redistributif, qualifié par PIKETTY de « consensus spontané, dynamique et instable » (PIKETTY, 1994a), qui permettrait à une majorité de déterminer certains choix redistributifs. Elle prendrait la forme, à partir d'un contrat constitutionnel de base, d'une procédure chargée d'exprimer collectivement l'aversion des valeurs individuelles pour un niveau trop élevé d'inégalité. Dans cette perspective, le principe d'égalité des chances revêt une signification particulière puisqu'il se place comme une synthèse entre une perspective individualiste de la justice – pas d'action *ex post* sur la régulation marchande – tout en y intégrant une perspective déontologique et morale. De plus, l'application d'un tel principe nécessite aussi une intervention publique dans le domaine spatial, par exemple pour garantir une offre homogène de biens publics sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics. La redistribution interrégionale émerge donc comme un instrument de la « nation » susceptible, d'une part, de répondre à cette exigence d'égalité des chances et, d'autre part, de résoudre en partie, de manière opératoire, le conflit de la redistribution, par exemple en réduisant la portée et le coût de la redistribution interpersonnelle, dont nous avons souligné l'extrême hétérogénéité des préférences individuelles à son égard.

L'intérêt d'une telle analyse est d'intégrer la redistribution interrégionale dans le paradigme de l'individualisme méthodologique en montrant qu'elle peut fonctionner de manière indirecte et complémentaire à la redistribution interpersonnelle. Elle vise aussi à

élargir la définition de la fonction de redistribution qui se caractérise par de « multiples facettes », interpersonnelles, interrégionales, sous forme de biens publics, de transferts en nature, etc. Elle permet alors de mesurer le niveau de consensus collectif qu'exprime la nation autour des choix collectifs redistributifs. Ce chapitre s'achève alors sur une brève analyse des formes d'organisation économique et politique susceptibles de répondre au mieux, en termes de choix redistributifs, aux préférences individuelles des agents. Délaissant alors le modèle traditionnel de l'Etat-nation, notre contribution insiste sur la nécessaire transparence et les vertus d'une redistribution explicite que seule une organisation économique et politique de type fédéral est à même de proposer.



---

## CHAPITRE 3

### FEDERALISME ET REDISTRIBUTION : DE CHOIX PUBLICS EN TERMES D'ÉQUITÉ AU TÂTONNEMENT VERS UNE FEDERATION OPTIMALE

*« Institutional conservatives, from all across the ideological spectrum, are reluctant to acknowledge that the historical nation-state has lost its **raison d'être**, at least to the extent that political activity is considered to include directed control and regulation of economic life » (JAMES M. BUCHANAN, conférence donnée à Milan dans le cadre du colloque « dix Nobel pour le futur », 5-7 décembre 1997).*

L'objectif de ce troisième chapitre est de s'interroger sur la justification interrégionale d'une politique de redistribution des richesses. Deux hypothèses fondamentales vont organiser notre cheminement scientifique : sous une première hypothèse d'immobilité des agents, une justification de la redistribution interrégionale existe en termes d'équité pour garantir une offre homogène de biens publics – *équité fiscale* - sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics – *équité spatiale*. Dans une seconde perspective prenant en compte la mobilité des agents, la problématique se déplace vers une réflexion en termes d'efficacité de localisation des agents. Dans certains cas, il s'agit de passer d'un équilibre instable à un équilibre stable de la fédération, par exemple en évitant un dépeuplement d'une région périphérique. Ce modèle pourrait-il expliquer l'engagement du gouvernement central dans l'unification allemande ? La redistribution interrégionale peut enfin conduire à un optimum fédéral par un mécanisme d'équilibre et de tâtonnement qui combine redistribution interrégionale, redistribution interpersonnelle et localisation optimale de la population sur le territoire. Ce chapitre s'achèvera sur la question de la répartition de la fonction de redistribution dans une structure fédérale, en insistant, au-delà du débat centralisation-décentralisation, sur les mécanismes de coordination et de coopération de l'action publique en termes de redistribution.

## 1) UNE JUSTIFICATION INTERREGIONALE DE LA REDISTRIBUTION

Le dernier chapitre a tenté de mettre en évidence le rôle de la « nation », sans présumer, dans un premier temps, de son organisation fédérale ou plus centralisée, comme une procédure susceptible de proposer une voie pour résoudre les conflits qui naissent des multiples perceptions individuelles vis-à-vis de la redistribution. Dans cet objectif, notre travail a insisté sur le rôle du principe d'égalité des chances qui propose une forme de résolution de ces conflits en intégrant à la fois les perspectives individualistes et idéales de la redistribution. Cette justification en termes d'égalité des chances constitue d'ailleurs un vaste champ d'action économique de la « nation », sur le plan éducatif, social ou régional, en cherchant à garantir une offre homogène de biens publics sur le territoire. Notre étude pourrait alors glisser vers l'analyse plus approfondie de la redistribution interrégionale des richesses. DERYCKE et GILBERT considèrent d'ailleurs cette question comme fondamentale :

« Même si l'on suppose que le gouvernement central a mis en place au préalable une redistribution interpersonnelle équitable, et que les facteurs de production sont mobiles, il reste néanmoins des communes de « riches » et des communes de « pauvres ». Dans les premières, le rapport entre le coût et les avantages retirés des services collectifs locaux est plus favorable que dans les autres, en violation du principe d'équité horizontale. Des actions correctrices sont-elles nécessaires et possibles ? » (DERYCKE, GILBERT, 1988, p. 39).

De même chez MUSGRAVE :

*« A further aspect of distributional equity within the federation relates to the relative position of member of jurisdictions :*

*- The federation may be concerned with the terms at which member jurisdictions are capable of providing public services.*

*- The federation may be concerned with the absolute level of such services enjoyed by residents within the various jurisdictions. » (MUSGRAVE R.A. & P.B., 1989, p. 471).*

C'est cette question qu'il convient maintenant d'approfondir autour de deux hypothèses fondamentales :

- D'une part, d'un point de vue statique, l'hypothèse d'une immobilité des agents ouvre la voie à des considérations en termes d'équité (équité territoriale et équité spatiale). La redistribution interrégionale peut-elle alors apparaître, dans certains cas, comme un jeu à somme positive ?
- D'autre part, le choix d'une prise en compte de la mobilité des agents nous amène à s'intéresser à des perspectives plus dynamiques en termes d'efficacité de localisation de la population sur le territoire qui peut se révéler largement sous-optimale, par exemple en s'inscrivant dans un processus de dépeuplement et de désertification de l'espace. Nous verrons, en seconde partie, l'importance de ces

logiques pour comprendre les choix publics en termes de redistribution qui ont accompagné l'unification de l'Allemagne.

### **1.1) Agents immobiliers et équité : de l'égalité des chances à l'équité territoriale et à l'équité spatiale**

Cette perspective s'inspire du principe d'égalité des chances, dont nous avons souligné l'importance dans le chapitre précédent car il se présente comme un essai de synthèse à partir de valeurs individuelles différentes vis-à-vis de la redistribution. Partant de ce principe d'égalité des chances, le champ de l'action publique de la « nation » révèle une double justification pour une redistribution interrégionale des richesses, en termes d'équité territoriale (ou équité fiscale) d'une part (GUENGANT, 1993), mais aussi en termes d'équité spatiale d'autre part (THISSE, 1994).

#### **1.1.1) Une justification en termes d'équité territoriale**

La définition de l'équité territoriale – ou équité fiscale - s'appuie, à partir des travaux fondateurs de PIGOU (1932), sur la « transposition, aux disparités fiscales locales, du principe de « traitement égal des égaux », énoncé par BUCHANAN en 1950 (GUENGANT, 1993)<sup>150</sup>. Rappelons le contenu de ce principe, déjà présenté à la fin du premier chapitre : à l'origine, la justification en termes d'équité fiscale repose sur l'observation, selon les régions riches ou pauvres, de bénéfices fiscaux différents pour l'offre de biens et services publics. Ce bénéfice fiscal s'obtient en retranchant les gains que reçoit un contribuable de l'utilisation d'un bien ou d'un service public moins les impôts qu'il a dû acquitter. Ainsi, soit un résident d'une région A, plus riche, ayant un revenu par tête supérieur à celui de la région B, plus pauvre. Alors, pour financer la même offre de biens publics, les résidents de A subissent un effort fiscal moins important - un niveau d'imposition plus réduit sur le revenu - que les résidents de la région B. Une première conséquence de cette situation conduit à l'accentuation des disparités dans l'offre de biens publics qui est inégale entre les états. Un des fondements de nos démocraties - « le traitement égal des égaux » - est donc mis à mal.

Le modèle suivant permet d'illustrer simplement cette conception de l'équité territoriale qui stipule donc une égalisation des potentiels fiscaux réels, c'est-à-dire « des pouvoirs d'achat par tête des bases d'imposition en services publics de proximité » (GUENGANT 1993). Soit  $Z_i$  l'ensemble des services publics offerts par la région  $i$  et  $N_i^\beta$  sa population totale,  $\beta$  représentant un paramètre de congestion compris entre 0 et 1. La consommation par résident s'écrit alors, en l'absence d'effets de débordements :

$$z_i = \frac{Z_i}{N_i^\beta}$$

Si  $\beta = 0$ , alors  $z_i = Z_i$  et représente un bien public pur au sens de SAMUELSON (1954).

---

<sup>150</sup> Deux approches de l'équité territoriale peuvent d'ailleurs être proposées : la première renvoie à l'ancienne école des finances publiques, fondée sur une séparation stricte des postes de recettes et de dépenses, et stipule une égalisation totale de la pression fiscale locale, ôtant ainsi toute autonomie aux acteurs locaux. La seconde, plus moderne, reconnaît une interconnexion des logiques de dépenses et de recettes, et s'intéresse beaucoup aux surplus fiscaux, c'est-à-dire à la différence entre les impôts acquittés et les bénéfices retirés de l'utilisation d'un bien public.

Soit  $C_i(z,N)$  le coût total de production. Sous hypothèse de rendements d'échelle constants, la dépense totale vaut alors :  $C_i(z,N) = C_{zi}Z_i$ , avec  $C_{zi} = \partial C_i / \partial Z_i$  comme coût marginal de longue période. Il est homogène sur l'ensemble de la région  $i$  mais peut varier d'une région à l'autre en fonction du prix des facteurs immobiliers. En s'appuyant sur une nouvelle hypothèse d'utilisation efficace des coûts de production des biens et services produits dans la région  $i$ , les inégalités entre régions  $i$  proviennent alors uniquement d'inégalités de départ et de dotation. Sous contrainte budgétaire stricte, la région  $i$  doit faire correspondre les recettes fiscales aux dépenses, soit  $I_i F_i = C_i(z,N)$  avec  $F_i$  représentant la somme des bases fiscales, ou potentiel fiscal brut (GUENGANT, 1993) et  $I_i$  le taux d'imposition, supposé uniforme sur l'espace régional. L'égalisation des avantages reçus avec l'effort fiscal supporté conduit au résultat suivant, avec  $b_i$  et  $b_j$  comme potentiels fiscaux nominaux par résident et  $p_i$  (respectivement  $p_j$ ) comme coût marginal des prestations publiques régionales, dépendant du coût marginal de production  $C_{zi}$  et des conditions techniques de consommation, qui sont fonction de la congestion  $\beta$  :

$$p_i = \frac{C_{zi}}{N_i^{1-\beta}} \text{ pour la région } i \text{ et } p_j = \frac{C_{zj}}{N_j^{1-\beta}} \text{ pour la région } j$$

$$\text{On a donc : } \frac{b_i}{C_{zi} / N_i^{1-\beta}} = \frac{b_j}{C_{zj} / N_j^{1-\beta}}$$

Cette formalisation de l'équité territoriale « suppose, par conséquent, l'égalité des potentiels fiscaux réels » des régions (GUENGANT, 1993, p. 837). Face à ce résultat, l'hypothèse de mobilité ou immobilité des agents s'avère incontournable.

#### Une mobilité spatiale des agents

Sous cette hypothèse, que nous développerons plus tard, la mobilité résidentielle des ménages conduit à une uniformisation des surplus fiscaux des égaux : les disparités fiscales sont donc amenées, sur un équilibre de long terme, à se réduire et à s'égaliser (WILDASIN, 1986). Néanmoins, cet équilibre, s'il résout la question de l'iniquité fiscale, pose la question de la localisation optimale de la population sur le territoire. En effet, motivée par des incitations fiscales inefficaces, la population peut se localiser de manière non optimale sur le territoire. Cette question sera l'objet d'une section suivante.

#### Une mobilité réduite des ménages

Sous cette hypothèse, qui s'apparente à une situation de court terme (GUENGANT, 1993, p.838), la mécanique présentée précédemment d'autocorrection des disparités fiscales ne fonctionne plus. Afin de rétablir l'équité territoriale, une politique d'égalisation des inégalités réelles peut être mise en place. Selon la marge de manœuvre du décideur public, elle peut emprunter trois voies :

- D'abord, une correction de la fiscalité locale, qui pourrait agir sur une réforme des impôts à l'origine des inégalités, principalement ceux levés sur la production. A défaut de sa suppression, une centralisation de ses recettes seraient alors inévitable.
- Ensuite, une refonte du découpage administratif, en élargissant la région de prélèvement et en intégrant de manière plus homogène, les zones de production et de résidence.

- Enfin, de manière plus classique car elle repose sur une acceptation d'un état de statu-quo en termes de système fiscal comme de découpage administratif, la voie de la péréquation financière des potentiels fiscaux régionaux apparaît enfin inévitable (GUENGANT, 1993). En écho avec le modèle précédent de redistribution directe entre régions, fonctionnant sous la forme d'une péréquation fiscale horizontale, le transfert péréquateur  $s_i^*$  s'exprime :  $s_i^* = \left(\frac{b}{p} - \frac{b_i}{p_i}\right)p_i t_i^*$  avec  $b/p$  représentant le potentiel fiscal moyen et  $b_i/p_i$  le potentiel fiscal réel régional par habitant et  $t_i^*$  le taux agrégé de pression fiscale après péréquation. Les régions riches en bases taxables ( $b_i / p_i > b / p$ ) subissent un « écrêtement » de leur ressources ( $s_i^* < 0$ ). A l'inverse, les régions pauvres se trouvent bénéficiaires mais gardent une totale indépendance quant à l'utilisation de ces transferts. Ils tendent à réorienter l'offre de biens publics entre les régions et sont déterminés par les taux d'imposition votés après péréquation et reflètent donc les comportements des acteurs régionaux (GUENGANT, 1993).

#### La péréquation financière : un jeu à somme négative ?

Liées aux motivations locales, la mécanique d'égalisation précédente ne revient donc pas inévitablement à un jeu à somme nulle. Elle peut même se révéler déficitaire ( $\sum N_i s_i^* < 0$ ), nécessitant alors l'intervention du gouvernement central (GUENGANT, 1993, p.838). La solution précédente retrouve une recommandation de BUCHANAN qui proposait de mettre en place un système de transferts intergouvernementaux qui « *allow state units originally unequal in fiscal capacity to provide equal service at equal rates of taxation* » (BUCHANAN, 1950, p.186). Ces transferts devraient être d'ailleurs conduits par le gouvernement central pour éviter un accroissement des disparités et des comportements de type « passager clandestin » :

*« The central government must enter the process and treat the equals unequally in order to offset the divergences in the income and wealth levels of the subordinate units » (BUCHANAN, 1950, p. 189).*

De cette manière, BUCHANAN conclut en précisant qu'un système centralisé "would resolve the peculiar fiscal problem of federalism" (BUCHANAN, 1950, p189).

#### Coût politique de la péréquation fiscale et intervention du gouvernement central

Bien que traitée en fin de chapitre, l'intervention du gouvernement central pose de surcroît la question du coût politique de la redistribution car l'éventualité de désaccord sur le pouvoir de redistribution peut conduire à un blocage du processus voire, à une démission de la région la plus contributrice (GUENGANT, 1993). Plus le nombre de régions contributrices diminuera, plus le coût politique de la péréquation sera réduit. La méthode la plus classique pour limiter les prélèvements sur les ressources des régions ou des collectivités locales consiste à « relever le seuil d'écrêtement  $b_s/p_s$  » (GUENGANT, 1993). Le décideur public se trouve donc dans une situation d'arbitrage entre, d'un côté, l'objectif d'égalisation et, d'un autre côté, l'exigence d'une limitation du coût politique. Cet arbitrage implique alors nécessairement l'intervention du gouvernement central, par l'intermédiaire d'une

« subvention globale efficace » (GUENGANT, 1993, p. 842) qui pourrait s'écrire pour une région  $i$  :

$$g_i^* = \left( \frac{b_s}{p_s} - \frac{b_i}{p_i} \right) p_i t_i^*$$

Ces transferts sont liés à la fois au déficit des ressources fiscales réelles par rapport au seuil de référence et, d'autre part, au taux d'impôt après péréquation voté par les régions. Ils sont donc liés au niveau de dépenses des régions ce qui n'est pas sans poser de nombreuses questions sur l'équilibre des finances publiques :

- Tout d'abord, l'indexation du transfert sur la charge fiscale régionale génère un effet-prix qui peut pousser à forte croissance des dépenses publiques.
- Ensuite, les régions se trouvent face à un système de tirage illimité en l'absence de contrainte budgétaire<sup>151</sup>.

D'où l'importance d'encadrer les transferts liés à la péréquation. GUENGANT (1993) propose deux solutions pour un « rationnement » du fonds de péréquation :

- Soit limiter au niveau central, le volume redistribué en pondérant chaque dotation d'un « coefficient de rationnement, (égal au volume entre les crédits disponibles et les besoins financiers virtuels de l'égalisation) » (GUENGANT, 1993, p. 842).
- Soit encadrer de manière stricte les autorités régionales en remplaçant le taux spécifique régional  $t^*$  par le taux national moyen de pression fiscale  $t^*_i$ , ce qui revient à enlever leur autonomie.

Cette marge de manœuvre laissée au décideur public et l'importance de l'échelon central qui est réaffirmé poussent GUENGANT à proposer de mener systématiquement une double évaluation des choix effectués en termes de correction des inégalités régionales : une évaluation économique, par rapport à l'objectif poursuivi  $b_s/p_s$ , mais aussi une évaluation statistique, par rapport à la situation de départ  $b_i/p_i$ , ce qui revient en fin de compte à analyser « le coût, en termes de justice fiscale horizontale, des restrictions budgétaires » (GUENGANT, 1993, p. 842). Nous reviendrons sur ces méthodes pour évaluer la péréquation financière fonctionnant entre les Länder allemands.

### 1.1.2) Une justification en termes d'accessibilité et d'équité spatiale

L'équité territoriale - ou équité fiscale - s'intéressait, via une égalisation des potentiels fiscaux régionaux, à garantir une certaine uniformité dans l'offre de biens publics sur l'ensemble du territoire, conformément au principe du « traitement égal des égaux » et à l'égalité des chances. Toujours dans le cadre de ce principe de l'égalité des chances, dont nous avons vu qu'il permettait de proposer une voie de résolution du conflit des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution, la perspective que nous développons ici s'intéresse maintenant beaucoup plus à la localisation « juste » d'un bien public dans l'espace, en tentant de montrer les limites du calcul économique classique coûts-avantages fondé sur le critère d'efficacité<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Voir les expériences australiennes en la matière (Chez SPAHN en particulier).

<sup>152</sup> Cette perspective s'inspire largement d'une recherche proposée par BONNAFOUS et MASSON (1996)

### L'analyse coûts-avantages : l'absence de prise en compte des perspectives redistributives

Le calcul économique renvoie bien évidemment à la recherche d'une allocation optimale des ressources, en écho avec les enseignements de l'optimum de Pareto et de l'équilibre général. Au sens strict, il est défini comme « la théorie de la comparaison des états économiques, ou analyse coûts-avantages, qui dérive de l'utilisation de la fonction d'utilité collective et se réfère à la théorie néo-classique » (BONNAFOUS, MASSON, 1996). Elle repose donc sur la maximisation du surplus global, en décomposant l'analyse en termes de coûts, et aussi en termes d'avantages, soit :

Critère d'efficacité optimale :  $\text{Max} \left[ \sum_i \Delta Si \right]$  avec  $\Delta Si$  représentant la variation du surplus.

Afin d'évaluer de manière « opératoire » cette variation d'utilité collective, le calcul économique classique suppose une répartition des revenus considérée comme « optimale », « l'attribution à la marge d'un avantage pouvant alors bénéficier indifféremment à n'importe quel individu » (BONNAFOUS, MASSON, 1996). Cette considération évacue donc toute perspective de redistribution, pourtant reconnue jusqu'à présent comme indispensable. Elle ne s'intéresse pas en effet à la distribution initiale des revenus sur le territoire, en supposant celle-ci homogène. Ce constat reflète bien l'ancrage de l'analyse coûts-avantages dans le paradigme de l'efficacité parétienne : la variation d'utilité collective mesure donc la variation de l'intérêt collectif vis-à-vis d'un projet particulier, en délaissant toute perspective redistributive. Un argument supplémentaire en faveur de l'approche utilitariste, et non un des moindres, précise qu'une telle méthode reste politiquement très acceptable car elle réduit « au maximum le coût supporté par tous les usagers » (THISSE, 1994; BONNAFOUS, MASSON, 1996).

Le calcul économique a donc bien du mal à intégrer des objectifs d'aménagement du territoire, qui reviennent en fait à mettre en place une redistribution spatiale des ressources. Sur la voie de l'efficacité, cette logique peut conduire à justifier le développement de biens publics - BONNAFOUS et MASSON s'intéressent beaucoup plus à la localisation d'infrastructure - dans des régions plus denses ou congestionnées car le choix d'une infrastructure dépendra de son utilisation et de sa rentabilité. Cette logique peut conduire à renforcer la dotation infrastructurelle dans les régions déjà favorisées au détriment des régions périphériques et d'accroître ainsi les inégalités spatiales. Cette perspective avait été déjà soulignée par P. AYDALOT (1985) :

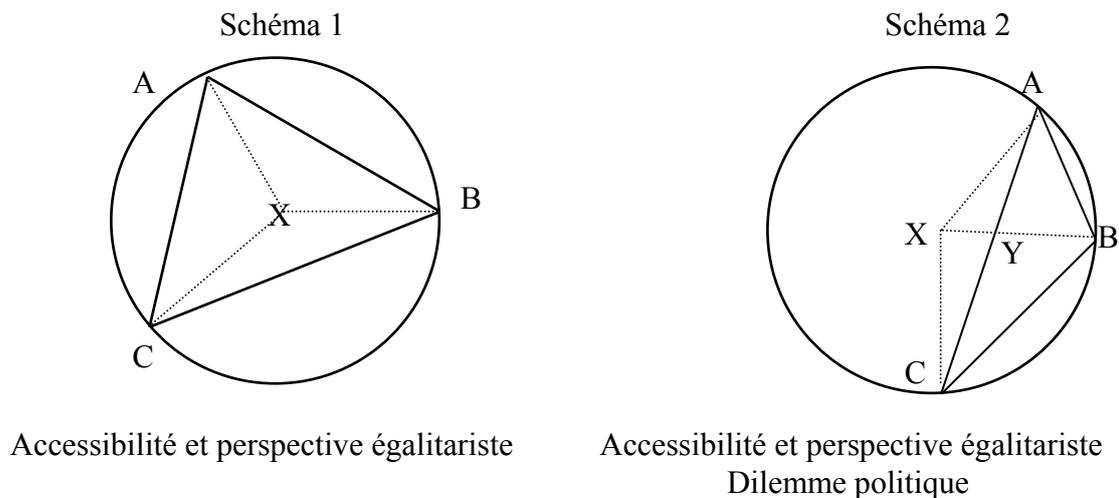
« L'aménagement du territoire repose sur la certitude que l'application du calcul maximisateur par des agents libres de leurs décisions engendre des effets négatifs qui doivent être corrigés. Or que recherche l'analyse coûts-avantages ? Seulement une mesure plus précise du calcul maximisateur. Elle est donc par nature en contradiction avec l'aménagement du territoire et ne peut servir d'indicateur partiel qui ne saurait suffire » (Cité par BONNAFOUS, MASSON, 1996, p. 10).

### La prise en compte de l'accessibilité

Pour tenter de lever cette contradiction entre efficacité de la localisation d'un bien public et prise en compte des perspectives redistributives, il peut s'avérer intéressant d'intégrer tout d'abord une perspective en termes d'accessibilité. Dans un premier temps, une perspective égalitariste reviendrait à garantir une accessibilité égale de chaque citoyen face au

bien public considéré ou à l'infrastructure de transport par exemple, en écho avec la perspective classique d'une « égalité des chances ». Dans le cas d'une infrastructure de transport, BONNAFOUS et MASSON parlent de « droit au transport égal pour tous ». Dans cette optique, l'objectif de la politique publique serait d'égaliser les niveaux d'accessibilité, ce qui semble très largement irréaliste au profit d'une logique fonctionnant à la marge qui tente « de résorber du mieux possible leur déficit d'accessibilité ». La Figure 16 détaille, avec le schéma 1, la localisation purement égalitariste d'un bien public X donné, défini comme le point central X du cercle passant par les trois points A, B, C, ces trois points constituant les frontières d'un Etat donné.

**Figure 16 : une localisation égalitariste et ses limites**



Le schéma 2 montre les limites d'une telle approche : Le centre X - à égale distance des trois points - se retrouve en dehors du triangle considéré. Si les frontières d'un Etat se définissent par ABC, cela pose le problème politique d'une telle localisation, qui intervient donc dans la juridiction voisine. De plus, si elle est équidistante, elle est aussi très loin et repose le problème de son accessibilité. Il y a tout lieu de penser que les citoyens de la première juridiction refuseront une telle alternative et privilégieront une localisation en Y. Ils vont donc s'orienter vers une localisation « injuste », engendrant des disparités mais « efficace » parce qu'une réduction de toutes les distances est impossible. De manière différente, une localisation « juste » peut être définie comme une localisation qui minimise la variance de la distribution des distances (THISSE, 1994). Faut-il encore aller plus loin en proposant de minimiser la variance sous contrainte pour que la localisation de l'école soit efficace ?

Cette question ouvre la voie à une prise en compte des principes de justice sociale dans la théorie de la localisation, prise sous l'angle de l'accessibilité car, dans le cas précédent, un état du monde pourrait apparaître pour lequel une réduction des écarts d'accessibilité peut être observée mais au détriment de l'accessibilité de l'individu le moins bien localisé. Face à cette contrainte, THISSE a développé une théorie de l'équité spatiale qui cherche à minimiser la distance maximale parcourue par un individu. Elle s'inspire bien évidemment du critère rawlsien de MAXIMIN (RAWLS, 1971; KOLM, 1985).

### L'équité spatiale

Cette perspective réfute donc d'emblée une perspective égalitariste car inefficace. Le choix d'une perspective rawlsienne nous conduit à maximiser le surplus minimum :

Maximin :  $\text{Max}[\text{Min}_i \Delta S_i]$ , c'est-à-dire dans notre exemple à maximiser l'accessibilité la plus défavorable.

THISSE (1994) nous propose une formalisation intéressante de cette perspective. Il s'interroge sur la localisation efficace et équitable d'un bien public donné, rare. L'offre se trouve donc limitée et elle est confrontée à une dispersion de la demande.

Soit un espace métrique  $(X, d)$  et  $d$  une distance définie sur  $X$ .  $X$  représente l'ensemble des lieux (supposés continus) ponctuels de  $x_1, \dots, x_m$ ,  $m$  points distincts correspondant aux localisations des usagers d'un bien public local. A chaque point  $x_i$  est associé un entier  $n_i$  désignant le nombre d'usagers situés en  $x_i$ .

Soit  $U_i(s)$  l'utilité indirecte d'un usager en  $x_i$  avec  $U_i(s) = -d(x_i, s) + y$ ,  $i=1, \dots, m$

$d(x_i, s)$  représente la distance entre l'usager et la localisation  $s$  du bien public recherchée.

$y$  est son revenu, supposé indépendant de la localisation.

Le choix de la localisation fondée sur le critère du MAXIMIN est déterminé par la localisation qui minimise la fonction :

$$F(s) = \max_{i=1, \dots, m} d(x_i, s)$$

Ce problème, très ancien en géométrie, revient à « déterminer le centre d'un cercle d'une circonférence de rayon minimal incluant un ensemble donné et fini de points du plan » (THISSE, 1994, p. 227). Il a d'abord été analysé dans une perspective utilitariste, s'intéressant à la somme du bien être collectif de la société considérée, avant d'être interprété plus récemment à partir du critère MAXIMIN en théorie de la localisation. Dans la première perspective, il revient à choisir une localisation qui minimise la somme des distances, soit :

$G(s) = \sum_{i=1}^m n_i d(x_i, s)$  ou, puisque le nombre d'usager est donné, la distance moyenne définie

par :  $\overline{G}(s) = \sum_{i=1}^m (n_i / N) d(x_i, s)$ . Une localisation minimisant  $G(s)$  ou  $\overline{G}(s)$  revient à s'inscrire

dans une perspective utilitariste, qui se révèle, comme nous l'avons vu précédemment, efficace. De plus, la prise en compte du facteur distance réduit le coût supporté par les usagers, ce qui le rend politiquement plus acceptable (THISSE, 1994). Par contre, elle est très souvent inéquitable.

Une voie pour résoudre ce dilemme a été proposée par THISSE (1994). Elle consiste à pondérer la distance d'un coefficient  $\mu$ . La fonction retenue s'écrit donc :

$$G'(s) = \sum_{i=1}^m n_i d^\mu(x_i, s)$$

Dans le cas où  $\mu=1$ , on retrouve la fonction utilitariste précédente

Si  $\mu$  tend vers l'infini, on retrouve la fonction  $F(s)$  précédente  $F(s) = \max_{i=1, \dots, m} d(x_i, s)$

Pour les valeurs de  $\mu$  intermédiaires entre 1 et l'infini, on se place dans une situation d'arbitrage entre une perspective d'équité et une perspective d'efficacité.  $\mu$  représente donc un indicateur d'aversion pour l'iniquité qui caractérise les choix retenus par le décideur public. THISSE propose même de construire une fonction de substitution entre équité et utilitarisme de type  $jF(s) + (1-j)G(s)$  pour  $j$ , représentant le taux de substitution du décideur entre équité et utilitarisme, compris entre 0 et 1.

Les transferts comme solution au dilemme équité et efficacité :

L'objectif de ce développement est de réfléchir à une nouvelle voie pour résoudre ce dilemme équité-efficacité en se plaçant dans une perspective intégrant des transferts - une taxation ou des subventions - entre usagers suivant leur localisation par rapport au bien public.

L'utilité de l'utilisateur localisé en  $x_i$  est définie par :  $\tilde{U}_i(s) = -d(x_i, s) + y + t_i$  (1)  
avec  $t_i$  représentant l'impôt acquitté (respectivement la subvention reçue) par un usager en  $x_i$ .

La contrainte d'équilibre budgétaire impose ici  $\sum_{i=1}^m n_i t_i = 0$ .

En s'interrogeant sur le système de transfert susceptible de concilier équité et efficacité, il apparaît que, pour toute localisation  $s$ , de tels transferts existent et sont donnés par :

$$\bar{t}_i = d(x_i, s) - \overline{G(s)} \text{ avec } i = 1, \dots, m \quad (2)$$

Dans cette situation, l'utilisateur acquitte (respectivement reçoit) un impôt (respectivement une subvention) égale à la différence entre la distance qu'il parcourt et la distance moyenne. En reportant (2) dans (1), il est possible de montrer que les usagers atteignent le même niveau d'utilité lorsque des transferts, positifs ou négatifs, sont appliqués. En effet, dans une perspective utilitariste, la somme des utilités est équivalente à :

$$\sum_{i=1}^m \tilde{U}_i(s) = -\sum_{i=1}^m n_i d(x_i, s) + Ny + \sum_{i=1}^m \bar{t}_i$$

Cette localisation est maximisée si et seulement si la localisation retenue vérifie une minimisation de la somme des distances. Mais elle aussi équitable dans la mesure où elle instaure une compensation monétaire - une subvention - pour un déficit d'accessibilité, prélevé sur les individus les plus favorisés. « Les transferts garantissent » en effet « toujours l'égalité des niveaux d'utilité » (THISSE, 1994).

Equité, efficacité et financement du bien public

La formalisation du dilemme équité-efficacité précédent peut être étendue en y intégrant le financement du bien public considéré. Soit  $f$  le coût d'installation du bien public. De la même manière que précédemment, la contrainte d'équilibre budgétaire permet d'écrire :

$\sum_{i=1}^m n_i t_i - f = 0$ . Les transferts vérifient l'équation suivante :

$$\bar{t}_i = d(x_i, s) - \overline{G(s)} + f / N \text{ avec } i=1, \dots, m \quad (3)$$

Les deux premiers termes de (3) représentent la taxe de localisation tandis que le troisième terme de (3) définit un prélèvement uniforme sur les usagers afin de financer le bien

public considéré. Cette perspective apparaît séduisante. Elle tente de réconcilier efficacité dans la localisation du bien public considéré tout en garantissant, au moyen d'un impôt de localisation, une équité entre les usagers, cette équité étant fondée sur l'accessibilité de chacun par rapport au bien public considéré. Une analyse plus fine révèle cependant de nombreuses limites :

- D'abord, le choix d'un impôt discriminatoire entre les agents, fondé sur la localisation de ces derniers, n'apparaît pas si aisé à mettre en place dans une société qui considérerait la localisation comme « un bien public national », comme un élément fondamental de la liberté individuelle et dont les entraves doivent être bannies. La Loi Fondamentale de la R.F.A. garantit d'ailleurs une libre mobilité de chaque citoyen sur l'ensemble du territoire de la R.F.A. De plus, le coût politique d'une telle mesure ne serait pas négligeable.
- Ensuite, le modèle précédent se fonde sur l'hypothèse d'utilités quasi-linéaires entre les agents. Dans le cas contraire, il y a tout lieu de penser que les transferts entraîneront une « redistribution indésirable », les individus obtenant, en termes utilitariste, des « niveaux d'utilité différents au sein d'une ville optimale » (WILDASIN, 1986, THISSE, 1994).
- Enfin, il y a tout lieu de penser, dans une perspective de prise en compte de la mobilité des agents, que les individus se répartiront de façon inefficace sur le territoire. Cette question sera abordée dans une section suivante.

Cette perspective en termes d'accessibilité et d'équité spatiale souligne l'hypothèse d'immobilité des acteurs et nécessite l'intervention de l'autorité centrale afin de rétablir une certaine équité. Sans vouloir ouvrir sur une section suivante, la mobilité des agents aurait pu résoudre, de manière décentralisée, ce conflit équité - efficacité. En effet, à l'équilibre spatial, c'est-à-dire sous hypothèse de mobilité des agents, la localisation des agents peut résoudre le conflit entre utilitarisme et équité en égalisant automatiquement les niveaux d'utilités des usagers. Mais auparavant, il est indispensable de souligner l'importance d'une redistribution interrégionale, qui pourrait fonctionner comme un vaste jeu à somme positive pour l'ensemble des acteurs.

## **1.2) Redistribuer entre régions : un jeu à somme positive ?**

Dans cette perspective, redistribuer entre les régions peut s'apparenter à un jeu à somme positive, dans lequel les individus bénéficient tous d'un accroissement de leur bien-être : cette perspective se veut donc Pareto-améliorante. Il n'est donc plus question directement de redistribution, puisque, à moyen ou long terme, l'utilité au moins d'un agent ne se réduit pas au profit des plus pauvres. Cette perspective en termes d'efficacité n'est cependant pas inutile car elle fonde la plupart des politiques redistributives interrégionales, en Allemagne par exemple. Cette idée vise à étendre à la sphère publique les propriétés des conditions d'équilibre pour l'allocation de biens privés (SPAHN, 1988, p. 156). Dans le cadre d'une économie de production de biens privés en effet, les conditions d'équilibre pour la production de ces biens impliquent que les facteurs de production doivent être alloués de façon à ce que les taux marginaux de substitution technique soient identiques entre les facteurs de production, la flexibilité des prix et la mobilité des facteurs permettant d'atteindre cet optimum, même dans le cadre d'une fédération à partir du moment où il n'existe pas de contraintes réglementaires, institutionnelles ou légales trop fortes. Pour l'allocation de biens

publics, et en supposant que les biens publics sont des facteurs de production, l'absence de prix limite la portée de la règle précédente (SPAHN, 1988, p.156). Cependant, en présence d'inégalités dans la dotation initiale en biens publics et infrastructures sur le territoire fédéral, en particulier entre régions bien équipées par rapport à d'autres moins développées, il s'avère possible de générer des gains de productivité pour la fédération dans son ensemble, en redistribuant du capital public des régions suréquipées, dont certaines subissent d'ailleurs les effets de la congestion, vers les plus pauvres. Ce transfert de capitaux publics d'une région riche, contributrice, vers une région pauvre, bénéficiaire, peut entraîner une amélioration du bien-être collectif, fonctionnant alors de manière Pareto-améliorante :

- De manière horizontale, la région contributrice peut bénéficier, à travers l'accroissement du commerce intrarégional vers la région bénéficiaire, de ce gain de productivité observable au niveau de la fédération (SPAHN, 1988, p. 156).
- De manière verticale, l'accroissement des bases fiscales de la région bénéficiaire est favorable à la fédération dans son ensemble et peut faciliter le financement de biens publics fédéraux bénéfiques à l'ensemble des régions.
- En termes de congestion enfin, cette homogénéisation de l'offre infrastructurelle peut amener une réduction des coûts de congestion dans les régions suréquipées.

Sous cet angle, le rôle du gouvernement central peut apparaître déterminant, en orientant, par l'intermédiaire de transferts verticaux, l'offre de biens publics vers les régions périphériques<sup>153</sup>. Cependant une telle analyse n'appelle pas une inévitable centralisation de la fonction de redistribution. Si les Etats-membres sont conscients des gains collectifs attendus en termes d'efficience, il est fort possible qu'ils s'entendent dans le cadre de programmes horizontaux de redistribution interrégionale, comme la péréquation financière allemande que nous détaillerons dans le chapitre suivant. SPAHN parle alors de « *brotherly horizontal grants* » (SPAHN, 1988, p. 156).

### 1.2.1) Les écueils du choix des règles et de la mobilité des agents

D'une part, face à un système de transferts horizontaux entre mêmes niveaux de pouvoir, un écueil demeure dans la détermination des règles collectives de péréquation. Si les acteurs locaux ou régionaux reconnaissent les gains collectifs qui peuvent en résulter, il peut être difficile de s'accorder sur des règles précises. En effet chaque région tentera de réduire au minimum sa participation et refusera de transmettre la première les informations indispensables à l'émergence de règles collectives. Cette situation rappelle sans nul doute le cas du « dilemme du prisonnier » (SPAHN, 1988, p. 156). Sans adopter pour autant des comportements stricts de type « passager clandestin », le rôle initiateur, ou catalyseur<sup>154</sup>, du gouvernement central apparaît indispensable.

D'autre part, cette perspective s'inscrit dans un cadre d'efficacité, les régions agissant dans un sens purement égoïste. A moins d'imaginer une logique altruiste susceptible

---

<sup>153</sup> La littérature anglo-saxonne parle de « vertical equalization grants ».

<sup>154</sup> catalyseur, de catalyse (n.f.) :

1 (chimie) Action accélératrice qu'exercent certains corps sur des réactions chimiques, sans être eux-mêmes modifiés.

2. (figuré) Provoquer une réaction par sa seule présence ou son intervention (Larousse électronique, 1992).

d'orienter les choix de l'acteur régional en tenant compte du bien-être de la région voisine, le modèle précédent ne renvoie pas à une logique redistributive au sens strict.

Enfin une limite de cette perspective réside dans le cadre statique du modèle, qui fonctionnait *ex ante*, en offrant une égalisation de l'offre infrastructurelle sur le territoire avant toute opération marchande, un peu dans la logique du « second théorème de l'économie du bien-être » qui proposait la mise en place de transferts forfaitaires entre les agents, motivés par une volonté de réduire les inégalités de revenu au départ, puis devait cesser à partir du moment où les logiques de marché se mettaient à fonctionner. Dans une perspective plus dynamique maintenant, la prise en compte, ou non, de la mobilité des agents face aux politiques redistributives peut-elle entraîner de réelles distorsions et mettre à mal les enseignements du modèle de SPAHN ? Cette question servira de fil conducteur aux développements suivants.

### **1.3) Agents mobiles et efficacité de localisation : de l'équilibre instable à l'optimum fédéral**

Cette analyse suppose de prendre en compte la mobilité des agents sur l'espace. Avec cette hypothèse, la question de l'équité territoriale et de l'équité spatiale perd de son acuité au profit d'une réflexion en terme d'efficacité. En effet la mobilité spatiale des agents conduit à résorber et à unifier, pour l'équité territoriale, les surplus fiscaux des égaux et, pour l'équité spatiale, les niveaux d'utilités des usagers. Néanmoins, le problème n'est pas résolu pour autant puisque la question se pose plus en termes de localisation optimale des agents sur l'espace, qui peut être largement inefficace.

#### **1.3.1) Redistribuer entre régions : de l'équilibre instable à l'équilibre stable**

La question de la redistribution interrégionale revêt une signification particulière : elle aurait pour mission de limiter la désindustrialisation et le dépeuplement des régions périphériques, moins bien dotées en ressources naturelles ou moins dynamiques. Par l'intermédiaire d'une offre homogène de biens publics, financés par des transferts en provenance des régions les plus riches, la puissance publique pourrait limiter l'impact des migrations - des « défections » ou « *exit* » au sens de HIRSCHMAN<sup>155</sup> (1995) - qui pourraient conduire à des localisations inefficaces : l'exemple de régions sur-congestionnées et d'autres désertifiées serait l'archétype de cet état du monde. A moins que cette réponse simple ne cache un véritable enjeu : la mise en place de transferts en régions riches et pauvres ne permettrait-elle pas de limiter le recours à une large redistribution interpersonnelle car elle en limite les effets, déincitatifs et migratoires en particulier ? Sous cette forme, la redistribution interrégionale pourrait apparaître comme un instrument inséparable et complémentaire des logiques interpersonnelles de redistribution. Notre analyse à venir des enjeux redistributifs de l'unité allemande ne pourra en effet ignorer une telle piste.

Notre quête vise enfin à proposer un niveau optimal de redistribution pour la fédération, qui prenne en compte à la fois les effets interrégionaux et interpersonnels de ces logiques redistributives. Serait-il alors possible de concevoir la redistribution interrégionale comme

---

<sup>155</sup> Nous verrons par la suite que son modèle se révèle particulièrement pertinent pour penser l'unité allemande

une des réponses de la « nation » au conflit de valeurs individuelles divergentes vis-à-vis de la redistribution ?

### **Un modèle d'allocation régionale de la population**

Le point de départ de notre analyse renvoie, une nouvelle fois, au modèle de TIEBOUT (1956). Il stipule, sous une série d'hypothèses très restrictives, que les agents, par leur mobilité dans l'espace, révèlent leurs préférences en rejoignant la région dont l'offre de biens publics locaux correspond à leurs préférences. De plus, il a été très souvent soutenu que cet équilibre de biens publics locaux était Pareto-efficace. Cette dernière idée a été mise en doute à de très nombreuses reprises (ZODROW, 1983 ; BOADWAY et FLATTERS, 1982). De façon générale, ces modèles considèrent qu'une situation non-optimale serait susceptible d'apparaître en raison de la mobilité des agents, ces derniers ne tenant pas compte des effets, externes en particulier, qu'ils entraînent à la fois sur les résidents de la localité qu'ils quittent et de celles où ils entrent. De surcroît, l'équilibre de marché à la TIEBOUT ne serait point Pareto-efficace puisque, à partir du moment où ces externalités ne seraient pas internalisées, les décisions des agents pourraient conduire à des régions surpeuplées et d'autres de plus en plus dépeuplées.

A partir des travaux de K. et Y. HAGIHARA (1990), détaillés par SANTI (1995), le modèle suivant tente de préciser la problématique précédente en considérant un Etat composé de 2 régions A et B (BOADWAY & FLATTERS, 1972). La population totale  $N^T$  est supposée parfaitement mobile, les coûts de transport étant négligeables. La région A possède un avantage naturel par rapport à B. Elle est donc mieux dotée en matières premières et en ressources naturelles, ce qui revient à ( $L_A > L_B$ ). Chaque région produit un bien Y qui peut être affecté dans le secteur public comme dans le secteur privé. Le taux marginal de transformation entre les biens du secteur public et ceux du secteur privé est égal à 1. Chaque région est caractérisée par une fonction de production à rendement décroissant du type suivant :

$$Y_i = f^i(N_i, L_i) \text{ avec } i = A, B$$

Supposons que les agents ont des préférences identiques, définies par la fonction d'utilité suivante :  $U(X_i, G_i)$  avec

$X_i$  représentant la consommation par tête de biens privés dans la région i

$G_i$  la quantité de biens publics produits dans la région i

Si l'on suppose que la valeur de la production d'une région revient entièrement à ses résidents, la consommation par tête de biens privés X est déterminée de la façon suivante :

$$X_i = [f^i(N_i, L_i) - G_i] / N_i$$

Si l'on suppose que les gouvernements régionaux cherchent à maximiser le bien-être de ses résidents pour un niveau donné de population N, alors le problème à résoudre peut s'écrire:

$$\text{Max}_{G_i} U[\{f(N_i, L_i) - G_i\} / N_i, G_i]$$

En référence à l'égalité de SAMUELSON, la condition de premier ordre, pour laquelle la somme des taux marginaux de substitution des habitants de i est égale au taux marginal de transformation entre le bien privé et le bien public, s'exprime par :

$$N_i \frac{U_{G_i}}{U_{X_i}} = - \frac{\partial X_i}{\partial G_i} = 1$$

$$\text{avec } U_{G_i} = \frac{\partial U}{\partial G_i} \text{ et } U_{X_i} = \frac{\partial U}{\partial X_i}$$

Le problème revient maintenant à étudier, pour un niveau de population N dans chaque région, le maximum de la fonction d'utilité par tête V(N), soit :

$$V(N_i) = \text{Max}_{G_i} U[(f(N_i, L_i) - G_i) / N_i, G_i]$$

Le calcul de la dérivée par rapport à N est égal à (K. et Y. HAGIHARA, 1990):

$$V'(N_i) = \frac{U_{X_i}}{N_i^2} [G_i - (f(N_i, L_i) - N_i f_{N_i})] \text{ avec } f_{N_i} \text{ représentant la productivité}$$

marginale du travail dans la région i. Puisque  $U_{X_i}$  est supérieur à 0, l'optimum est atteint lorsque la consommation par tête de biens privés est égale à la productivité marginale du travail :

$$\frac{f(N_i, L_i) - G_i}{N_i} = f_{N_i} \text{ soit } G_i = f(N_i, L_i) - N_i f_{N_i}$$

De cette façon, on observe que l'offre optimale de biens publics est égale à la production totale nette des salaires versés (les salariés étant rémunérés à la productivité marginale), c'est-à-dire le surplus net ou la rente. Ce qui revient à dire que, si le niveau de dépenses publiques est fixé avec la population considérée comme mobile, alors le niveau de population qui maximise la consommation par tête est celui atteint lorsque la rente est égale aux dépenses de biens publics. Ce résultat retrouve le théorème d'Henry GEORGE qui postule que le financement des biens publics locaux doit reposer sur un impôt foncier.

#### Equilibre stable et équilibre instable de localisation de la population

Le point de départ de cette analyse revient à s'interroger sur l'impact des migrations des agents qui se déplacent d'une région à l'autre sans tenir compte de l'effet de leur déplacement à la fois sur la population de la région délaissée et sur la population de la région d'accueil. En effet, l'arrivée d'un nouveau migrant peut modifier le niveau d'imposition, le niveau de la rente et l'offre de biens publics. Si l'on se place dans l'optique d'un calcul de l'impact bénéfique d'un nouveau résident sur les habitants de la région i, cela permet d'écrire :

$$V'(N_i) = \frac{U_{X_i}}{N_i^2} (G_i - R_i) \Leftrightarrow N_i V'(N_i) = U_{X_i} \left( \frac{G_i - R_i}{N_i} \right) \text{ avec } R_i = f(N_i, L_i) - N_i f_{N_i}$$

A l'équilibre, l'utilité des habitants est maximisée dans chaque région si :

$$\frac{G_A - R_A}{N_A} = \frac{G_B - R_B}{N_B} \quad (1)$$

D'un côté, chaque nouvel arrivant réduit la charge d'impôt par tête  $G_i/N_i$  et contribue à financer l'offre de biens publics. D'un autre côté, ce nouveau résident entraîne cependant une baisse des rentes individuelles  $R_i/N_i$ . Ainsi le résident marginal tend à modifier l'offre de biens publics par tête. Les travaux de K. et Y. HAGIHARA révèlent en fait une facette particulièrement pertinente pour notre analyse des perspectives fédérales et redistributives à la

lumière dynamique de la mobilité des agents. Ainsi la fonction  $V(N)$  précédente peut prendre différentes formes comme en témoignent les graphes a et b de la Figure 17 suivante détaillant l'équilibre de migration obtenu dans les régions A et B.

**Figure 17 : mobilité des agents, équilibre stable et équilibre instable**

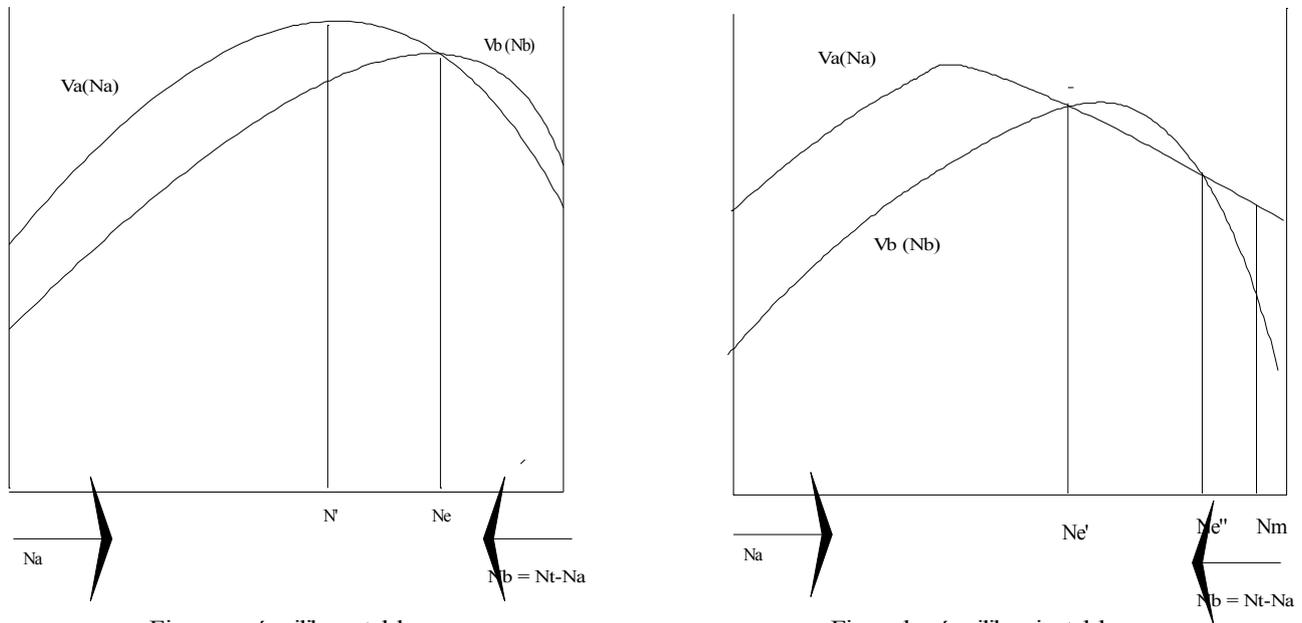


Figure a : équilibre stable

Figure b : équilibre instable

Source : HAGIHARA, 1990, SANTI, 1995

Du côté de la figure a, le point  $N_e$  correspond à un équilibre stable : en deçà de ce point, c'est-à-dire à gauche, l'utilité maximale est supérieure dans la région A. Les agents délaisseront B pour rejoindre A. A droite de  $N_e$ , le mouvement inverse va s'opérer et tout porte à croire qu'il y aura convergence vers un équilibre stable. A l'inverse, la figure b pose le problème d'un équilibre instable. Trois équilibres peuvent être observés : en  $N_e'$ , il est stable. A l'inverse, en  $N_e''$ , il est instable car la moindre perturbation va le conduire à tendre en  $N_e'$ . Enfin, plus grave, un équilibre peut être trouvé dans une solution en coin qui conduit au dépeuplement total de la région B, soit  $V_A(N^T) > V_B(0)$ .

Impact des transferts entre régions sous hypothèses de migration

L'objectif de ce paragraphe est de s'interroger maintenant sur la mise en place de transferts interrégionaux susceptibles de modifier l'équilibre de localisation de la population sur le territoire fédéral et vise à atteindre un équilibre stable. Cette dernière justification du rôle des transferts implique que, dans un état de libre migration, l'équilibre qui peut en résulter puisse être sous-optimal, c'est-à-dire que (1) ne soit pas vérifié. Si l'on suppose que le nouvel arrivant est indifférent à sa localisation, c'est-à-dire qu'il peut s'installer à la fois en A et B, alors le bénéfice net de l'Etat fédéral dans une migration de A vers B s'écrit (K. et Y. HAGIHARA, 1990) :

$$(G_A/N_A - G_B/N_B) - (R_A/N_A - R_B/N_B)$$

Le premier terme de l'équation représente l'externalité fiscale, le second terme les rentes foncières par tête. Si l'on part d'une égalisation des charges fiscales par tête entre A et B, ce qui revient à annuler les externalités fiscales, rien ne nous permet d'atteindre un état

efficace car les écarts de rentes foncières vont influencer, de manière inefficace, la distribution de la population dans l'espace. Par exemple, dans le modèle précédent, la région A, mieux dotée en ressources naturelles, va enregistrer de plus en plus de nouveaux résidents motivés par des comportements de type « *rent-seeking* » (K. et Y. HAGIHARA, 1990). De plus notre région A, plus riche, pourra lever des impôts fonciers sur ces ressources naturelles, ce qui va accroître l'offre de biens publics dans cette région par rapport à B, moins bien dotée. Enfin la région A pourra combiner cette politique fiscale avec une réduction de l'imposition sur les facteurs mobiles, tels que le travail et le capital. De cette façon, la mobilité parfaite de la population peut conduire à une distribution inefficace de celle-ci sur l'espace fédéral, pouvant conduire à une véritable désertification des régions les plus pauvres.

L'objectif de cette analyse est de proposer la mise en place de transferts interrégionaux susceptibles de retrouver l'équilibre défini en (1), c'est-à-dire mettre en place un système de transferts susceptibles de résorber « l'inefficacité » (K. et Y. HAGIHARA, 1990). Les graphes c et d de la Figure 18 proposent une synthèse de l'impact des transferts sur l'équilibre de migration entre les régions A et B, c'est-à-dire sur  $V_A(N_A)$  et  $V_B(N_B)$ .

**Figure 18 : impact des transferts sur les équilibres de migration des régions A et B**

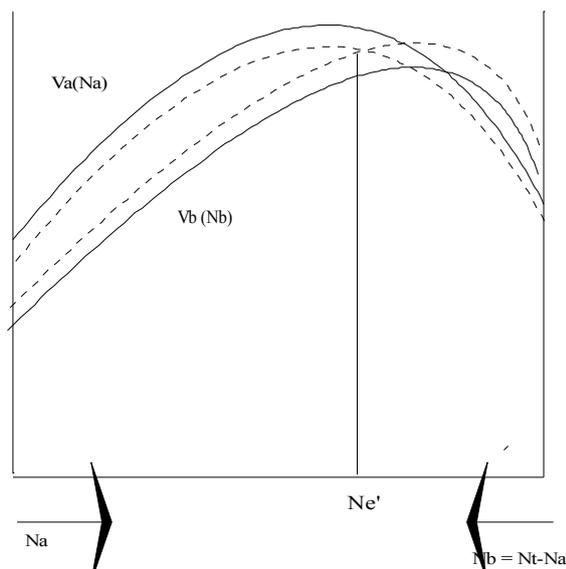


Figure c : la mise en place de transferts interrégionaux en référence avec la figure 1

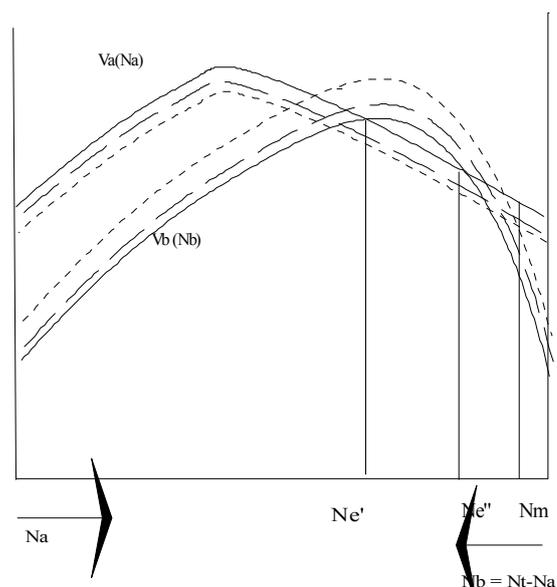


Figure d : la mise en place de transferts interrégionaux en référence avec la figure 2

Source : HAGIHARA, 1990 ; SANTI, 1995

Le graphe c explicite la mise en place d'un transfert vers la gauche, de A vers B, entraînant un déplacement de population de A vers B. Le graphe d retrouve la situation d'équilibre stable et instable présentée précédemment. Pour l'équilibre stable  $N_e'$ , l'équilibre de population se déplace aussi vers la gauche en faveur d'un rééquilibre de B par rapport à A. Par contre, en  $N_e''$ , l'équilibre est instable. Il se décale alors vers la droite malgré l'intervention de transferts interrégionaux. Ce cas de figure reste cependant difficile à imaginer car certains effets de rappel peuvent fonctionner afin d'éviter cette solution en coin, c'est-à-dire le dépeuplement de B. Ainsi, les coûts de migration, supposés nuls dans le modèle, jouent un rôle non négligeable de même que « le coût psychologique d'un attachement des individus à leurs régions » (BOADWAY et FLATTERS, 1982; K. et Y. HAGIHARA, 1990).

### **Redistribution interrégionale versus équilibre instable, dépeuplement de l'espace effets désincitatifs de la redistribution interpersonnelle**

Le modèle précédent s'intéresse au problème du dépeuplement à la lumière d'un équilibre de biens publics locaux. Dans de nombreux cas, il est clair que des transferts interrégionaux peuvent contribuer à freiner le dépeuplement de régions plus pauvres et à éviter les effets de sur-agglomération, insoutenables à terme. L'objectif est d'atteindre, comme dans le modèle précédent, un équilibre stable. De cette manière, la redistribution interrégionale agit aussi comme une mécanique susceptible de réduire la portée de la redistribution interpersonnelle, qui, en situation de « laisser-faire », devrait prendre le relais pour garantir une certaine homogénéité des conditions de vie indispensable à la pérennité de l'espace fédéral. Cette situation ne serait en effet pas viable à terme, vue les perceptions très différentes des agents vis-à-vis de la justice redistributive et l'impossible émergence de choix collectifs à ce sujet. La redistribution interrégionale agit donc de manière subsidiaire, comme une « solution de second rang » en proposant, de manière opératoire, une voie pour l'émergence d'une valeur collective vis-à-vis de la redistribution tout en limitant, éventuellement, les effets désincitatifs d'une redistribution interpersonnelle trop importante dans une région sinistrée.

Néanmoins certaines solutions en coin peuvent apparaître en particulier en présence de disparités fortes entre régions, les transferts jouant alors plus le rôle de frein à la tendance lourde de dépeuplement et de désindustrialisation qui ne pourra être endiguée. Enfin, la mise en place de ces transferts nous pousse à nous interroger sur le niveau d'autonomie qui est laissé aux acteurs locaux. En effet, le système proposé sous-entend l'intervention d'un gouvernement central qui pourrait tenir le rôle d'arbitre tout en usant de son pouvoir de contrainte, au nom d'une meilleure efficacité des localisations. La réponse à cette inévitable question d'une centralisation de la fonction de redistribution sera abordée dans la section suivante.

#### **1.3.2) Redistribution interrégionale et redistribution interpersonnelle pour un optimum de la fédération ?**

L'objectif de cette section est de poursuivre sur cette voie d'une mobilité des agents et des distorsions dans la localisation des populations, en l'étendant à son impact sur les politiques redistributives. L'exemple précédent mettait en évidence l'importance de transferts interrégionaux face à des logiques de polarisation et de migration qui peuvent se révéler sous-optimales. Une offre homogène de biens publics sur le territoire permettait de limiter les écarts de disparités régionales qui peuvent conduire à un dépeuplement de certaines régions et le recours à une politique de redistribution interpersonnelle massive.

#### **Une conception de la redistribution comme une frontière d'utilité possible**

Partant du même constat, les travaux de WILDASIN (1994), détaillés par SANTI (1995) s'interrogent sur l'impact de la mobilité des agents sur les politiques de redistribution, ces dernières étant perçues comme l'ensemble des dispositifs permettant d'atteindre différents points sur la frontière de distribution des revenus (*income distribution frontier*). Cette frontière représente toutes les combinaisons possibles de distribution de revenus entre les travailleurs, supposés mobiles, et les propriétaires, supposés immobiles. L'analyse portera ainsi sur l'impact des migrations sur cette frontière. En effet, en l'absence de migration, la

collectivité se trouve confrontée à un ensemble de choix redistributifs susceptibles d'être atteints au moyen de divers instruments. Par contre, dans un état dynamique de migration, cette politique va modifier leur revenu net et influencer leur choix de localisation et leur migration, cette dernière modifiant naturellement la distribution des revenus parce qu'elle affecte l'offre, la productivité et le prix des facteurs. De cette façon, l'éventail de la distribution nette des revenus est modifié par rapport à celui existant dans un état sans migration. WILDASIN (1994) met donc à jour deux questions principales :

- Dans quelle mesure les migrations peuvent apparaître comme des réactions à des choix de politiques redistributives ?
- Dans quel sens les migrations peuvent modifier l'éventail des politiques redistributives susceptibles d'être retenues par une collectivité ?

Face à cette problématique complexe, une première réaction pourrait être de choisir l'isolement en fermant ses frontières. Cette solution s'avère cependant rapidement limitée : en effet, cette solution est constitutionnellement impossible pour certains Etats. C'est précisément le cas de l'Allemagne, qui insiste sur le rôle fondamentale de la libre mobilité comme un des éléments indéfectibles de l'intégrité et de la dignité humaine. La Constitution de la R.F.A. permet aussi d'octroyer la citoyenneté à tout individu pouvant témoigner d'origines allemandes, ce qui ouvre la voie à de vastes flux internationaux vers la R.F.A, en particulier en provenance de l'Europe de l'Est et de la Russie. De plus le cadre de l'Union Européenne exclut ce genre de pratique discriminatoire et favorise la mobilité des citoyens de l'Union, comme d'ailleurs de nombreux traités internationaux, en particulier en Amérique du Nord.

WILDASIN se penche alors sur l'opportunité de mettre en place, en complément des politiques redistributives interindividuelles classiques, des transferts interrégionaux, à la charge des résidents de la région d'accueil, au profit de travailleurs mobiles provenant d'autres juridictions, ces transferts bénéficiant globalement à l'ensemble de la fédération, et particulièrement à la région contributrice. L'objectif est donc bien d'agir sur la mobilité des non-résidents afin de freiner leur afflux dans la région d'accueil. L'objet de la prochaine section est de préciser la méthode et les résultats. Il est évident que de tels résultats pourraient se révéler particulièrement pertinents pour comprendre l'unité allemande et ses conséquences.

### Migration et équilibre de marché

Soit deux régions 1 et 2 produisant un seul bien en s'appuyant sur deux « inputs » : le travail, qui est l'apanage des travailleurs mobiles, et la terre ou les ressources naturelles qui sont dévolues aux propriétaires fonciers, qui sont donc immobiles.

Soit  $n_i$  le nombre de travailleurs originaires de la région  $i$ , avec  $i(1,2)$ . L'offre de travail est inélastique par rapport au revenu et vaut une unité.

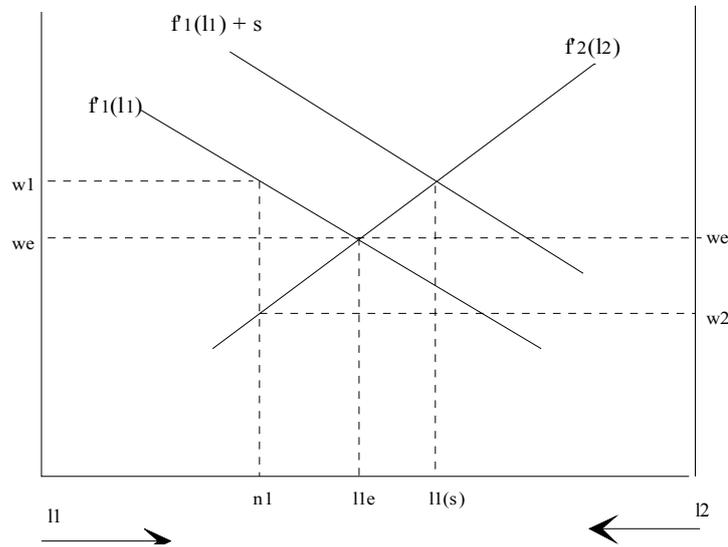
Soit  $l_i$  le nombre de travailleurs restant dans la région  $i$  après migration. On a donc  $(l_i - n_i)$  représentant le niveau de la migration. Chaque région est caractérisée par une fonction de production  $f_i(l_i)$  croissante et strictement concave de telle façon que  $f_i' > 0 > f_i''$ . Les salaires s'ajustent librement et l'allocation de la main d'œuvre doit vérifier :

$$l_1 + l_2 = n_1 + n_2 = \bar{n} \text{ où } \bar{n} \text{ représente la population totale.}$$

Sous hypothèse de totale mobilité et en l'absence d'intervention de la puissance publique, les ménages mobiles se déplacent entre X et Y jusqu'à ce que leurs revenus

s'égalisent, correspondant à l'égalité des productivités marginales du travail, soit :  $f'_1(l_1) = f'_2(l_2)$ . Le graphe suivant précise le cadre de cet équilibre.

**Figure 19 : équilibre de marché et migration**



Source : WILDASIN, 1994 ; SANTI, 1995

Dans le graphe précédent, l'allocation initiale est fixée en  $n_1$ , le niveau de salaire en 1 étant supérieur à celui de la région 2, soit  $w_1 > w_2$ . Après ouverture des frontières par exemple, un nouvel équilibre<sup>156</sup> apparaîtra en  $l_1^e$ , issu de l'égalisation des productivités marginales et des salaires. De plus, le revenu perçu par les propriétaires fonciers dans la région  $i$  sera égal à  $f_i(l_i) - l_i f'_i(l_i)$ , témoignant du lien entre facteurs fixes et mobiles : une migration de population vers 1 va entraîner une baisse de la productivité marginale du travail et des salaires, mais va favoriser une augmentation de la production.

#### L'équilibre de marché sous la contrainte d'une politique redistributive

Cette section fait intervenir, dans la région 1, un instrument redistributif, sous la forme d'un transfert par tête  $s$  dont bénéficient tous les travailleurs mobiles de la région 1, financé par un impôt prélevé sur les revenus du facteur immobile, donc sur les propriétaires fonciers de la région 1. On peut donc écrire :

$$\text{Revenu total des travailleurs de la région 1 : } X_1 = n_1 (w_1 + s) = n_1 (f'_1 [l_1] + s) \quad (2)$$

$$\text{Revenu total des propriétaires fonciers en 1 : } Y_1 = f_1(l_1) - l_1 f'_1(l_1) - s l_1 \quad (3)$$

Deux cas peuvent être étudiés en fonction de l'immobilité ou de la mobilité des agents. Toutes les combinaisons possibles entre  $X_1$  et  $Y_1$  caractérisent une frontière de distribution des revenus qui est présentée dans le graphe suivant.

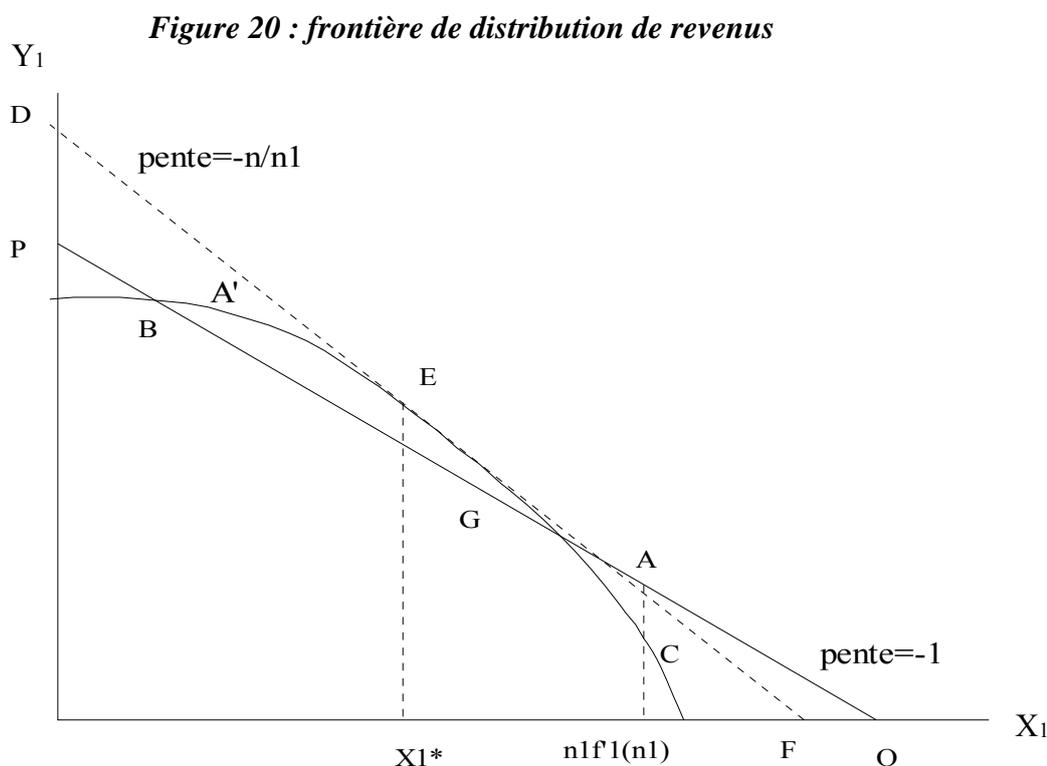
*Sous hypothèse de fermeture des frontières*

<sup>156</sup> considéré comme stable car la fonction de production est à rendements décroissants (SANTI, 1995)

Sous cette première hypothèse ( $l_1 = n_1$ ), la droite PQ (figure 20) représente « la frontière de distribution des revenus » (WILDASIN, 1994, p. 642), correspondant à différentes valeurs de  $X_1$  et  $Y_1$  suivant le transfert  $s$ . Dans cette hypothèse, le revenu total de la région 1 est  $f_1(n_1)$ . Le point A caractérise la distribution des revenus lorsque  $s=0$ , ce qui revient à écrire :

$$X_1 = n_1 f_1'(n_1) \text{ et } Y_1 = f_1(n_1) - n_1 f_1'(n_1) \text{ au point A} \quad (4)$$

De même le point P représente la situation dans laquelle l'ensemble du revenu revient aux propriétaires fonciers, ce qui revient à prélever un impôt sur les revenus du travail égal à  $s = -f'(n_1)$ . Enfin, en Q, l'intégralité du revenu revient aux travailleurs, soit  $s = [f_1(n_1) - n_1 f_1'(n_1)] / n_1$ . WILDASIN remarque que la pente de PQ vaut -1 car les impôts et les transferts ne créent pas de distorsions en référence à l'hypothèse d'une offre de travail fixée par travailleur.



Source : WILDASIN, 1994, SANTI, 1995

*Sous hypothèse d'ouverture des frontières*

L'ouverture des frontières suscite des départs de la région 2 vers la région 1 car les prestations offertes en 1 attirent les travailleurs mobiles de 2. La Figure 19 détaille cette évolution : un point d'équilibre va apparaître lorsque la productivité marginale du travail augmentée des transferts en 1 sera égale à la productivité marginale en région 2, soit sur la figure :  $f_1'(l_1) + s = f_2'(l_2)$ . Ce résultat, associé à (1), nous permet de définir le niveau d'équilibre de l'offre de travail en 1 comme une fonction de  $s$ . Sur la figure 19, ce point apparaît en  $l_1(s)$ .

De surcroît, cette fonction est croissante puisque  $l_1'(s) = -(f_1'' + f_2'')$ <sup>157</sup>.

<sup>157</sup> Démonstration :

D'autre part, l'ouverture des frontières modifie la frontière de distribution des revenus, qui apparaît alors sur la figure 20 comme la courbe BA'EGC. Dans le cas où  $s=0$ , les migrations en provenance de 2 vont réduire le revenu des travailleurs natifs de 1, ainsi que leur productivité marginale, de sorte qu'il tombe au dessous du niveau qui existait avant toute migration. En écho avec cette situation, les revenus des propriétaires fonciers, en région 1, vont croître car la main d'oeuvre en 1 sera plus importante. Cependant, et c'est là un des premiers enseignements du modèle, « *the increase in income to owners of fixed factors must exceed the loss in income to the native workers* » (WILDASIN, 1994, p. 643). Sur la figure 20, la frontière de distribution des revenus va passer du point A au point A', qui sera situé au dessus de PQ.

Démonstration (avec  $S=0$ )

$$X_1 + Y_1 = n_1 f_1'(l_1) + f_1(l_1) - l_1 f_1''(l_1) \Leftrightarrow \frac{d(X_1 + Y_1)}{dl_1} = \frac{d(n_1 f_1'(l_1) + f_1(l_1) - l_1 f_1''(l_1))}{dl_1}$$

$$= n_1 f_1''(l_1) + f_1'(l_1) - l_1 f_1'''(l_1) - f_1''(l_1) = (n_1 - l_1) f_1''(l_1) \text{ qui est positive pour tout } l_1 > n_1$$

Face à ce résultat, il y a tout lieu de penser que les travailleurs natifs de A souhaitent maintenir le revenu qu'ils disposaient avant l'ouverture des frontières, ce qui revient à proposer un transfert  $s^*$  permettant, pour eux, de retrouver l'équilibre initial en A, c'est-à-dire un point de non-redistribution en absence de migration, et défini par :  $f_1'(l_1(s^*)) + s^* = f_1'(n_1)$ .

De manière graphique, cet état du monde correspondra au point C, pour lequel le revenu des travailleurs a été maintenu alors que celui des propriétaires fonciers a été amputé. Néanmoins, ce point C est inférieur au point A, ce qui signifie que la frontière de distribution des revenus, face à un état de libre migration, se trouve en position inférieure par rapport au point initial sans redistribution (A), ce qui est alors Pareto-détériorant : voilà un deuxième enseignement du modèle. De plus, à droite du point A', la pente de la droite de distribution des revenus est plus forte que la frontière initiale et ne coupe cette frontière (i.e; PQ) qu'en un seul point entre A' et C.

Libre migration : un accroissement des inégalités au profit des propriétaires fonciers et nécessité des transferts

Le problème revient maintenant à s'interroger sur cet état sous-optimal et à envisager des instruments, comme des transferts négatifs, susceptibles de limiter l'afflux de travailleurs mobiles dans la région 1. Prenons donc le cas d'une subvention négative  $s (s < 0)$ , c'est-à-dire un impôt sur les travailleurs mobiles, qui pourrait décourager les migrations en région 1, par exemple une valeur  $s = s$  telle que  $l_1(s) = n_1$ , , soit :

$$f'(n_1) + s = f_2'(n_2), \text{ soit } Y_1 = f_1(n_1) - n_1 f_2'(n_2) \text{ et } X_1 = n_1 f_2'(n_2) = f_1(n_1) - Y_1$$

On a :  $f'(l_1) + s = f_2'(l_2)$  et  $l_1 + l_2 = \bar{n}$  alors :

$$f_1'(l_1(s)) + s = f_2'(l_2(s)) \Leftrightarrow f_1'(l_1(s)) + s = f_2'(\bar{n} - l_1(s)) \Leftrightarrow l_1'(s) f_1''(l_1(s)) + 1 = -l_1'(s) f_2''(l_2(s))$$

$$\Leftrightarrow l_1'(s) (f_1''(l_1(s)) + f_2''(l_2(s))) = -1 \Leftrightarrow l_1'(s) = -1 / [f_1''(l_1(s)) + f_2''(l_2(s))] > 0$$

Cette distribution de revenus existe donc en un point de la courbe PQ, par exemple en B, ce qui signifie que pour  $s < s$ , la frontière de distribution de revenu se trouve en dessous de PQ.

Les premiers enseignements du modèle peuvent être résumés de la façon suivante (WILDASIN, 1994) : dans le cas d'une absence de politique de redistribution en région 1, sous hypothèse de mobilité ou en situation d'immobilité, alors le revenu des travailleurs mobiles sera réduit et le revenu des propriétaires, supposés immobiles, progressera plus en situation de libre mobilité qu'en situation d'autarcie. Ce cas de figure entraîne un accroissement des inégalités au profit des propriétaires et est donc difficilement soutenable à terme, d'où l'obligation de recourir à des transferts vers les travailleurs mobiles. De même, si une politique de redistribution existe en région 1, l'équilibre de libre migration va conduire à une baisse conjuguée ou propre des revenus des travailleurs mobiles comme des propriétaires fonciers, en fonction du niveau de transferts résultant de l'ouverture des frontières. Le problème maintenant est de tenter de proposer une solution Pareto-améliorante à cette désutilité de l'équilibre avec migration.

### **Transferts interrégionaux et transferts interpersonnels : une solution optimale pour la fédération ?**

L'objectif de cette section, en écho avec les résultats précédents, est de s'interroger sur la validité de la question suivante : une région pourrait-elle trouver un gain, en termes fiscal, de la mise en place de transferts vers une autre région, en particulier dans l'objectif de limiter l'afflux d'agents mobiles sur son sol ? Le premier obstacle à surmonter revient à s'interroger sur le sens à donner, d'un point de vue économique, au terme transfert.

#### **La question du choix de l'instrument redistributif : des transferts monétaires au financement de biens publics**

WILDASIN centre son intérêt sur les transferts monétaires, mesurables directement sur le revenu des agents (« *pure cash subsidies* »). Mais il n'oublie pas de préciser que son analyse peut être étendue à l'ensemble des instruments redistributifs, tels que « *in-kind transfers of food, housing, or medical supplies, provision of technical expertise (...), provision of public goods and services* » (WILDASIN, 1994, p. 645), à partir du moment où de tels instruments font progresser les revenus réels des résidents de la région bénéficiaire. WILDASIN précise d'ailleurs que, dans certains cas, ces instruments sont « *perhaps more focused and salient instruments of policy that would achieve the same objectives* » (WILDASIN, 1994, p. 645). L'important reste bien de s'interroger dans quelle mesure ces dépenses financées par une région au profit des agents mobiles d'une autre peuvent servir les intérêts de la région contributrice en prévenant les migrations et en limitant leur essor. Nous nous concentrerons ici sur le cas des transferts monétaires purs.

#### **Redistribution interindividuelle et interrégionale pour une localisation optimale de la population sur le territoire**

Sur cette voie, considérons  $\beta$  le transfert par tête prélevé sur les résidents de la région 1 au profit des travailleurs mobiles de la région 2. Les résidents de la région 1 ont donc trois instruments :  $s$ ,  $\beta$  et l'impôt forfaitaire perçu sur les propriétaires fonciers de 1, qui ont donc pour revenus :

$$Y_1 = f_1(l_1) - l_1 f_1'(l_1) - s l_1 - \beta l_2$$

Pour  $X_1$ , les revenus des travailleurs de la région 1 sont toujours donnés par (2). A l'équilibre, cela revient à écrire :

$$f_1'(l_1) + s = f_2'(l_2) + \beta \quad (5)$$

Sous cette forme, une nouvelle frontière de distribution des revenus apparaît sous la ligne pointillée DF du graphe précédent. L'offre de travail peut être alors définie en fonction des transferts interrégionaux  $s-\beta$ , de la même manière que précédemment. Cette fonction implicite de  $s-\beta$  est croissante :

$$l_1'(s-\beta) = -1/(f_1''(l_1(s-\beta)) + f_2''(l_2(s-\beta))) > 0$$

Le problème revient alors à évaluer l'impact du nouvel instrument  $\beta$  sur la frontière de distribution des revenus dans la région 1. Pour cela, pour tous les points de  $(\bar{X}_1, \bar{Y}_1)$  sur DF, il convient de trouver toutes valeurs de  $s$  et  $\beta$  susceptibles de d'optimiser le problème suivant :

$$\max_{(s,\beta)} Y_1 \text{ sous la contrainte } X_1 \geq \bar{X}_1$$

La condition de premier ordre permet d'obtenir :  $\beta = s + l_2 f_2''$ , ou, en fonction de  $(s-\beta)$ , de manière équivalente :

$$h(s-\beta) \equiv s - \beta + l_2 (s-\beta) f_2''(l_2(s-\beta)) = 0$$

De plus la condition de second ordre est vérifiée, soit  $h' = 1 + l_2' f_2'' + l_2 f_2''' l_2' \geq 0$  à l'optimum. Seul le cas  $h' > 0$  sera retenu. Grâce à cette méthode d'analyse, WILDASIN parvient à montrer qu'il existe une unique valeur  $\beta^*$  déterminant un équilibre d'emploi. Si  $h' > 0$ , ce qui est le cas le plus probable, alors à chaque point  $(\bar{X}_1, \bar{Y}_1)$  de la frontière de distribution des revenus de la région 1, il reste possible d'associer des valeurs  $(\bar{s}, \bar{\beta})$  et une allocation du travail  $(\bar{l}_1, \bar{l}_2) = l_1(\bar{s} - \bar{\beta}), l_2(\bar{s} - \bar{\beta})$  telles que :

$$\bar{s} - \bar{\beta} = \phi^* \text{ et } l_i(\bar{s} - \bar{\beta}) = l_i(\phi^*) \equiv l_i^* \text{ (} i = 1, 2 \text{) pour toute valeur fixée } \phi^* > 0.$$

Cela signifie qu'il existe une unique valeur  $\phi^*$  telle que  $h(\phi^*) = 0$  et qu'il existe alors un équilibre du niveau d'emploi lié à cette valeur correspondant à  $l_i(\phi^*) = l_i^*$ . Quels enseignements peuvent alors être tirés du modèle ? D'une part, cette valeur constante  $\phi^*$ , le long de la frontière de distribution des revenus, implique une allocation spatiale du travail qui est inchangée le long de cette frontière. Il est donc possible d'utiliser des transferts  $(s, \beta)$  susceptibles de répartir la population sur le territoire de façon à ce que le revenu des agents, à l'exception des propriétaires fonciers de la région 2, soit maximisé, et que, de plus, cette allocation de la population sur le territoire soit unique (WILDASIN, 1994, p. 647). D'autre part, s'il s'avère possible de mettre en place des transferts monétaires interrégionaux vers les travailleurs les plus mobiles, l'allocation interrégionale de la population au travail qui en découle est inchangée même si la distribution des revenus dans la région 1 a été modifiée (WILDASIN, 1994, p. 648). Ainsi, le long de DF, la production totale, les prix et les revenus des facteurs sont inchangés. Le schéma précédent nous offre une interprétation graphique de ce résultat. A partir de la courbe BA'C, il apparaît que, suite à une augmentation de  $s$ ,

l'augmentation de  $X_1$  va attirer des travailleurs mobiles et donc va accroître  $l_1$ . Or WILDASIN a montré que la mise en place de transferts interrégionaux - définis par la constante  $\phi^* = s - \beta$  - pouvait remédier à ce problème. Dans cette perspective, une augmentation de  $X_1$  peut être envisageable via une hausse simultanée de  $s$  et  $\beta$ , de telle sorte que leur différence  $\phi^*$  demeure constante le long de la frontière de distribution des revenus DF. Des migrations supplémentaires vers la région 1 ne sont donc plus à déplorer.

### **Redistribution interrégionale et interpersonnelle pour un optimum fédéral**

Les travaux de WILDASIN nous permettent de tirer quelques enseignements particulièrement pertinents pour notre thèse. Ce modèle met ainsi en évidence que, sous une série d'hypothèses, la mise en place à la fois de transferts interpersonnels, mais aussi interrégionaux, pouvait conduire à une maximisation du bien-être collectif.

D'un côté, ouvrir les frontières peut être un processus Pareto-améliorant par rapport à un état du monde sans mobilité. En effet, sur la portion PQ, au moins jusqu'au point G, les deux courbes sous hypothèse de libre migration dominent la courbe initiale. Néanmoins, sur AQ, c'est la situation inverse qui domine : dans ce cas-là, en l'absence de mobilité, les migrations peuvent être Pareto-améliorantes si les travailleurs mobiles résidents - et les travailleurs mobiles non-résidents si possible - sont imposés pour procurer des transferts aux propriétaires fonciers des facteurs immobiliers. A l'inverse, le processus sera Pareto-détériorant si les travailleurs bénéficient initialement de transferts, perçus sur le revenu des propriétaires fonciers.

D'un autre côté, la mise en place de transferts, financés par les propriétaires fonciers de la région 1, au profit des travailleurs mobiles de la région 2, peut être Pareto-améliorant, en passant de EC à EF. L'objectif pour une action dans ce sens est de limiter à un niveau optimal les migrations en provenance de la région 2. Les habitants de la région 1 bénéficient du gain issu de la mise en place de ces transferts régionaux  $\beta > 0$  si et seulement si ils contribuent, par un transfert  $s$  ( $s > 0$ ), à accroître le revenu des travailleurs de 1. Enfin, il apparaît clairement que, plus la région 1 est petite face à une région 2 beaucoup plus vaste, plus il lui sera difficile d'obtenir des gains d'un système de transferts interrégionaux.

Certaines réserves peuvent néanmoins être apportées au modèle de WILDASIN. Les deux régions, par exemple, produisent des biens identiques et homogènes, pour lesquels le prix est invariant (WILDASIN, 1994, p.645). En outre, le modèle tient uniquement compte des migrations des actifs sans prendre en compte celles des inactifs, qui jouent d'ailleurs un rôle non négligeable en termes de transferts<sup>158</sup> (SANTI, 1995, p. 289). Enfin, comme WILDASIN le précise lui-même, le modèle se révèle statique car il ne prend pas en compte « *the dynamics of immigrant assimilation* » (WILDASIN, 1994, p. 654). De manière plus large, ce modèle trahit alors le rôle important de la solidarité entre les Etats-membres de la fédération (la région 1 et 2), mais aussi l'importance d'une solidarité entre les individus de cette fédération, comme le paragraphe précédent le précise clairement : en effet, les gains des transferts interrégionaux seront nuls si, en même temps, des transferts vers les travailleurs mobiles de la région 1 ne sont pas organisés. Ce gain s'apparente à un état de « *second best* » (WILDASIN, 1994, p. 650).

---

<sup>158</sup> Par exemple, les migrations de retraités vers les régions du « sun-belt » ou, plus près de nous, les retraités français sur la Côte d'Azur.

Le modèle précédent se rapprocherait-il alors de l'expérience allemande en matière de transferts. Le cas de l'unité allemande ne pourrait-il pas constituer une vaste expérience empirique pour les enseignements du modèle de WILDASIN ? Quoi qu'il en soit, son intérêt réside dans le rapprochement qui est opéré entre transferts interpersonnels et transferts interrégionaux en montrant que ces deux logiques sont étroitement liées et concourt à un optimum fédéral de localisation de la population dans l'espace.

\* \* \*

Partant d'une analyse du fédéralisme, notre étude s'est heurtée à la question des inégalités et des choix redistributifs qui en découlent. A partir de là s'est posée la question de savoir quels fondements pouvaient être trouvés pour justifier à la fois la mise en place d'une politique redistributive entre les agents riches et pauvres mais aussi entre les territoires. Cette étude, menée dans la section précédente, nous a permis de conclure à la nécessité de prendre en compte, de manière globale, les logiques interpersonnelles et interrégionales qui caractérisent l'existence d'une « nation », fédérale par exemple. Notre chapitre peut alors s'achever dans une synthèse autour de notre problématique « fédéralisme et redistribution », par exemple en proposant des éléments de réponse à la question suivante : à quel niveau de pouvoir confier la mission de la redistribution ?

## **2) A QUEL NIVEAU DE POUVOIR CONFIER LA MISSION DE LA REDISTRIBUTION ?**

La question de la répartition institutionnelle de la fonction de redistribution entre plusieurs niveaux de pouvoir a fait l'objet de très nombreuses contributions et constitue, aujourd'hui encore, un vaste champ d'investigation pour le « *fiscal federalism* », en particulier face aux perspectives de l'Union Européenne. Cet engouement contemporain tranche néanmoins avec les premières contributions autour de cette question, qui ont rapidement avancé l'idée, de manière quasi systématique, qu'une centralisation de la fonction de redistribution était inéluctable<sup>159</sup> (STIGLER (1957), MUSGRAVE (1959), BUCHANAN (1950), OATES (1972, 1977), BROWN and OATES (1987):

*« Income redistribution is one of the functions that governments do perform. The question of which level of government ought to perform this function appears to be well settled in the literature. Economists generally conclude that only the central government should perform income redistribution, even though local governments may perform some allocative functions » (PAULY, 1973, p.35)*

J. DELORS n'a pas manqué de faire référence<sup>160</sup> à cette doctrine pour proposer un renforcement des compétences de la Commission Européenne en matière de redistribution. Cette prise de position peut d'ailleurs surprendre dans la mesure où, traditionnellement, la redistribution, dans sa version plus ancienne fondée sur l'aide aux plus défavorisés et les programmes d'assistance, était une compétence des niveaux locaux, en particulier les paroisses ou les communes<sup>161</sup> (MAJOCCHI, 1987).

### **2.1) Centralisation ou décentralisation de la fonction de redistribution : un débat ouvert**

L'objectif de cette section est de préciser, très globalement, les principales contributions qui ont marqué le « *fiscal federalism* » concernant la répartition institutionnelle de la fonction de redistribution. La Figure 21 résume le choix de notre problématique, axé autour d'un double grille d'analyse qui confronte, d'une part, redistribution interpersonnelle et redistribution interrégionale et, d'autre part, centralisation et décentralisation de la fonction de redistribution. Les débats autour de cette question ont conduit, semble-t-il, à un déplacement de la problématique d'abord centrée sur l'affirmation, souvent systématique, d'une inévitable centralisation de la fonction de redistribution vers une prise en compte des logiques locales et interrégionales. Les contributions ont alors tenté, en particulier chez PAULY, de justifier une

---

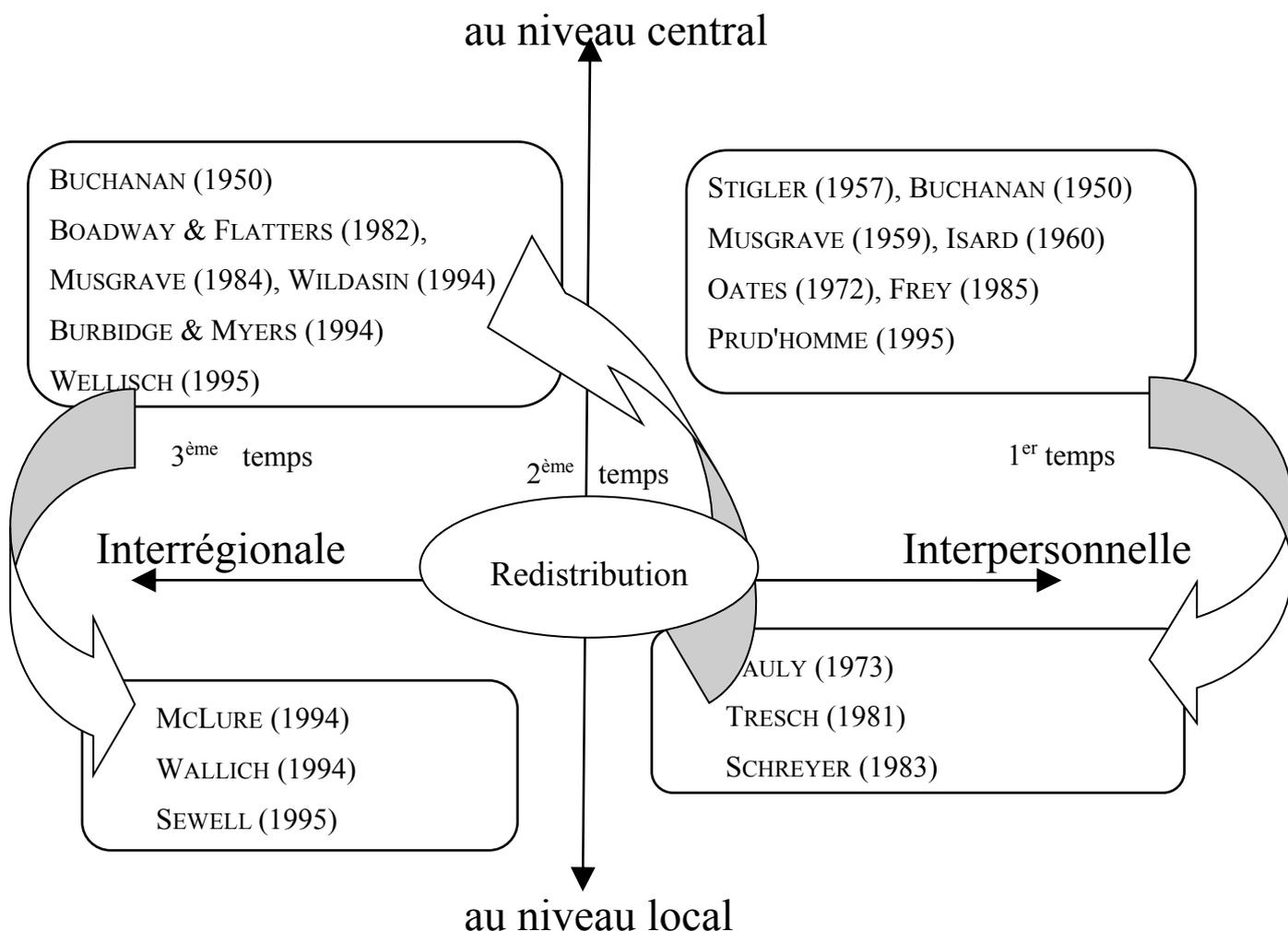
<sup>159</sup> « Optimal income redistribution can efficiency be presented only by central government » (BULUTOGLU, 1977, p. 13)

<sup>160</sup> Cf. sa prise de position à la fin du premier chapitre.

<sup>161</sup> Une étude montre, qu'en Angleterre, entre 1480 et 1660, les dépenses pour les pauvres étaient financés à hauteur maximale de 7 % par les impôts pour les pauvres. Le reste provenait des communes et des organes décentralisés (DERCKS, 1996).

éventuelle décentralisation de la fonction de redistribution. Dans un troisième temps, en s'appuyant sur l'article fondateur de BUCHANAN (1950), de nombreuses contributions ont insisté sur l'importance de la mise en place de transferts interrégionaux susceptibles d'internaliser les effets externes qui accompagnent la mise en place de politiques redistributives. La contribution la plus significative dans ce sens reste bien celle de WILDASIN (1994), présentée dans la partie précédente. Enfin, de nombreux travaux, plus contemporains, s'interrogent à nouveau sur la pertinence d'une régulation centralisée et s'orientent vers un pragmatisme décentralisé concernant la redistribution interrégionale. Ces contributions s'appuient souvent sur le manque de cohérence des politiques globales de redistribution interrégionale et prennent souvent pour cible les choix redistributifs retenus par l'Union Européenne ou la politique régionale allemande, dont les aspects très centralisés font souvent l'objet de vives critiques concernant leur efficacité. Le schéma suivant tente de résumer ce débat et son évolution dans le temps.

**Figure 21 : Evolution des contributions principales autour de la problématique centralisation – décentralisation de la fonction de redistribution »**



## **2.2) Une fonction de redistribution centralisée**

Les arguments les plus forts dans le sens d'une centralisation de la fonction de redistribution s'appuient sur des considérations en termes d'équité et d'efficacité : la reconnaissance d'une équité fiscale (« *fiscal equity* ») entre juridictions (BUCHANAN, 1950) et les impacts de la libre mobilité des citoyens, en référence à l'article célèbre de TIEBOUT en 1956. En particulier l'existence d'effets externes<sup>162</sup> peut conduire à des distorsions dans les décisions de mobilité des agents, et donc amène à confier au gouvernement central la mission de redistribution, comme le rappelle OATES :

*« The mobility of individual economic units among different localities places fairly narrow limits on the capacity for local income redistribution » (OATES, 1972).*

### **2.2.1) Equité et centralisation de la fonction de redistribution**

Les principaux arguments justifiant, sur le plan de l'équité, une centralisation de la fonction de redistribution ont déjà été avancés lors de l'analyse de l'équité territoriale (GUENGANT), de l'équité spatiale (THISSE) et de ses implications en termes de redistribution interrégionale des ressources fiscales : en écho avec les travaux fondateurs de BUCHANAN (1950), il s'agit alors de faire intervenir le gouvernement central, dont l'action, par l'organisation de transferts de péréquation, vise à rétablir l'équité territoriale (« *le traitement égal des égaux* » chez BUCHANAN). En l'absence de redistribution interrégionale, il y a tout lieu de penser que, si chaque échelon local poursuit sa propre politique de redistribution, les agents les plus riches rejoindront les localités où l'offre de redistribution est la plus faible, les plus pauvres se regroupant là où une politique de redistribution leur est plus favorable. Une équité horizontale du système fiscal devient indispensable pour assurer la pérennité du système.

Des contributions plus récentes vont aussi dans ce sens : en présence d'une politique de redistribution uniforme entre juridictions, l'existence de bénéfices fiscaux différents amène une situation qui est aussi sous-optimale (ROCABOY, 1995). Quel que soit leur revenu, les agents ont alors intérêt à migrer vers la localité où le bénéfice fiscal est le plus fort, c'est-à-dire vers la collectivité la plus riche. Toujours dans cette perspective d'équité, BOADWAY et FLATTERS (1982) ont ainsi tenté de s'interroger sur le sens à donner aux politiques de redistribution dans un Etat fédéral. Ils parviennent aux conclusions suivantes :

1- On ne peut s'attendre à ce que les migrations des agents dans un système fédéral conduisent à une allocation du facteur travail qui soit efficiente entre les provinces.

2- Les gouvernements des provinces, maximisant leur intérêt propre, sont incités par leur population à prendre des décisions budgétaires qui sont inefficaces et inéquitables d'un point de vue national. La concurrence fiscale<sup>163</sup>, pour attirer et repousser certains agents au détriment d'autres, conduit en effet à une situation de sous-redistribution qui n'est pas efficace et surtout n'est pas équitable (PESTIAU, VIDAL, 1996). Une coordination s'avère

---

<sup>162</sup> c'est-à-dire la variation d'utilité positive et négative subie par des agents économiques, ou des juridictions, du fait de l'activité d'autres agents, ou d'autres juridictions, variations d'utilité non prises en compte par le système des prix sur le marché -

<sup>163</sup> Sur le facteur travail comme sur le facteur capital

indispensable entre les juridictions - coopération horizontale - et une centralisation des politiques de redistribution.

3- Pour faire face à cette injustice, à la fois entre les individus et les territoires, le gouvernement central est autorisé à mettre en place des transferts de péréquation afin de poursuivre des objectifs nationaux « d'équité et d'efficience ».

S'attachant à déterminer, en termes d'efficience, le rôle des transferts de péréquation dans un pays de type fédéral, BOADWAY and FLATTERS en arrivent à conclure sur des considérations d'équité pour résoudre le dilemme entre décentralisation et efficience. Cette justification constitue d'ailleurs une assise fondamentale pour de nombreux pays de type fédéral : la Constitution allemande, comme la Constitution canadienne<sup>164</sup>, intègre, dans ce sens, un impératif constitutionnel « d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. »<sup>165</sup> : elle place donc le débat largement dans un cadre d'une équité nationale et ses implications sont fondamentales.

### 2.2.2) Efficience, externalités redistributives et centralisation des politiques de redistribution

C'est en termes d'efficience que la justification d'une conduite des politiques de redistribution au niveau central reste la plus motivée.

Une politique de redistribution décentralisée entraîne, tout d'abord, une forme particulière d'anti-sélection : les acteurs pauvres, à condition d'être mobiles, sont attirés alors que les ménages les plus riches s'excluent. Pour une région plus engagée dans une politique de redistribution favorable aux individus les plus pauvres, le coût marginal régional de transferts supplémentaires vers les plus pauvres dépasse le coût marginal social et les autres régions seront par ailleurs soulagées par ces départs induits par les transferts de la région menant une politique plus « altruiste ». Une politique de redistribution centralisée atténue donc en grande partie cette contrainte puisque la mobilité des ménages se réduit en fonction de la taille de la juridiction.

Mais l'argument majeur dans ce sens renvoie à la questions des externalités. D'autant qu'elles sont doubles, puisque nous avons affaire, d'un côté, à des externalités dues aux politiques de redistribution sous hypothèse de mobilité des agents, et, de l'autre, à des externalités liées au marché du travail car « la mobilité des agents influence l'efficacité globale de production » (PESTIAU et VIDAL, 1996). WILDASIN (1991<sup>166</sup>) a ainsi montré qu'une politique de redistribution décentralisée, sous l'hypothèse de mobilité totale des acteurs, était accompagnée d'effets externes. Le modèle s'intéresse en effet aux impacts d'une modification de la politique redistributive d'une région par rapport aux autres via les migrations qui équilibrent les revenus nets d'impôts et les transferts dans chaque région. Si l'on considère une région examinant le coût global de sa politique de redistribution, WILDASIN précise que cette même région prend en compte dans son calcul coûts-avantages le fait que des transferts

---

<sup>164</sup> Constitution Act, 1982, Section 36 (1)

<sup>165</sup> Article 72 §3 et Article 106 §3 ph .2 de la Loi Fondamentale de la R.F.A. (1949). Cet impératif constitutionnel est à la base des politiques régionales et des mécanismes de péréquation en Allemagne.

<sup>166</sup> WILDASIN s'appuie sur un modèle dans lequel les travailleurs peuvent migrer librement. Les salaires sont fixés de manière endogène dans chaque région : les seules migrations d'actifs sont donc prises en compte et non les migrations d'inactifs dont le revenu est fixé de manière endogène, indépendamment des salaires.

redistributifs vers les individus les plus pauvres entraînent des migrations supplémentaires. La région internalise donc ces coûts et augmente sa contribution au programme de redistribution. Elle ignore cependant la réduction des contraintes redistributives induites par ces transferts qui pèsent sur les autres régions. Ce soulagement financier pour les autres régions peut être considéré comme un effet externe positif, qui n'est pas internalisé. WILDASIN conclut qu'une politique de redistribution décentralisée conduit à une situation qui est donc socialement inefficace. De plus les transferts diffèrent d'une région à l'autre et déforment donc les décisions de migration. WILDASIN propose une intervention de l'autorité centrale en prélevant une somme forfaitaire sur le travailleur qualifié, qui aurait pour objectif de corriger les mécanismes de redistribution locale, ou, de façon plus radicale, de transférer la charge de mener une politique de redistribution au niveau supérieur. Cet objectif d'une coordination horizontale vise à internaliser ces externalités fiscales associées à la mobilité des agents par la mise en place de transferts interrégionaux. Ces transferts interrégionaux peuvent ainsi conduire à une redistribution efficace de la population sur le territoire national, en évitant les problèmes de concentration. J. B. BURBIDGE et G.M. MYERS (1994) précisent d'ailleurs que cette idée est au fondement du système de péréquation actuellement en vigueur au Canada.

De nombreux autres arguments peuvent venir appuyer cette idée d'une centralisation des politiques de redistribution : existence d'économie d'échelle, d'une indivisibilité dans l'offre d'un bien public, lutte contre la fraude par une centralisation de l'information, convergence des objectifs des gouvernements centraux et locaux,...

La politique sociale peut enfin avoir le rang de « bien public national » (ROCABOY, 1995) pour laquelle il n'y a pas de préférences locales fortes et donc aucune raison de décentraliser son action. Un « dictateur bienveillant » peut internaliser pour lui-même et la nation un sentiment altruiste de justice redistributive. Dans une perspective plus extrême, comme chez les néo-marxistes (O'CONNOR, 1973), le rôle du gouvernement central pourrait être de garantir la paix et la stabilité sociales au prix d'une politique active auprès des plus démunis. La centralisation de cette politique s'impose alors d'elle-même (SPAHN).

### **2.3) Une fonction de redistribution décentralisée**

L'élection, en novembre 1980, de R. REAGAN à la tête des Etats-Unis a coïncidé avec l'essor du « *new federalism* » dont l'idée dominante affirme un retour à une action publique plus décentralisée. L'affirmation de R. REAGAN - « *financial assistance to the poor is a legitimate responsibility of states and localities*<sup>167</sup> » - semble d'ailleurs prendre à contre-pied le dogme du fédéralisme fiscal... D'un point de vue normatif mais surtout positif, quelques contributions tendent à nuancer voire à inverser les prémisses du fédéralisme fiscal.

De plus, le dogme défini par MUSGRAVE a bien du mal à soutenir l'épreuve des faits. La charge que représentent les programmes d'aide sociale sur les communes allemandes est bien réelle et concerne l'échelon décentralisé. Enfin, les dérives du financement des systèmes de protection sociale, le coût sans cesse croissant des politiques de redistribution sur les budgets publics nous poussent à nous interroger. Une action publique décentralisée ne serait-elle pas plus efficace, en rapprochant les bénéficiaires des contributeurs ? N'est-ce pas là revenir aux résultats fondateurs du « *fiscal federalism* »?

---

<sup>167</sup> R. REAGAN, cité par BROWN et OATES, 1987, p. 307

Parmi les contributions théoriques, il est d'abord surprenant que les enseignements du théorème de la décentralisation optimale ne s'appliquent pas à la politique de redistribution. PAULY (1973), et TRESCH (1981), ont tenté de l'élargir aux politiques de redistribution en montrant qu'une redistribution des richesses menée à un niveau décentralisé peut être Pareto-efficiente :

*"In this paper I will challenge both the normative proposition - that lower levels of government will at best not be Pareto-superior and are likely to be Pareto-inferior in the performance of the distribution function - and the positive proposition - that local government will not redistribute income from the rich to the poor to the extent that, ceteris paribus, would be done by a unitary government" (PAULY, 1973, p. 36).*

Le modèle prend comme hypothèse de travail l'interdépendance des utilités des individus<sup>168</sup>. Les individus les plus riches s'intéressent donc à la situation de leurs voisins plus pauvres. La pauvreté fonctionne comme une déséconomie externe. Evidemment leur conception d'une justice redistributive les amène à considérer différemment une région par rapport à l'autre : il est donc nécessaire, dans une optique de redistribution de richesses Pareto-efficiente, de mettre en place des politiques de redistribution différenciées entre les juridictions : la voie est donc libre pour une politique de redistribution décentralisée, par la mise en place de transferts au niveau local tenant compte des différences régionales en termes de choix redistributifs. Ainsi, chez PAULY, la redistribution est considérée comme un bien public local pour laquelle le théorème de la décentralisation optimale peut fort bien s'appliquer. Cette perspective nous ramène directement à l'apport principal de la théorie du fédéralisme fiscal, puisque cette théorie tente de montrer, pour l'allocation des biens publics, qu'une action décentralisée de l'Etat peut être optimale<sup>169</sup>.

Cependant PAULY ne s'engage pas dans une analyse sous contrainte de totale mobilité des acteurs. Une des hypothèses les plus contraignantes du modèle de PAULY réside dans l'immobilité des acteurs. PAULY analyse en fait trois cas :

- « - (1) *Movement of welfare recipients and taxpayers not possible*
- (2) *Only taxpayers can move*
- (3) *Only welfare recipients can move.* »

Il reconnaît lui-même l'étroitesse de ces hypothèses et écrit : « *I also provide an introduction to an analysis of the case in which both taxpayers and welfare recipients can move* ».

Une seconde contribution essentielle au débat entre centralisation et décentralisation des politiques publiques de redistribution renvoie à la question de l'information : son accès est en effet bien plus facile au niveau local - contrôle des bénéficiaires, connaissance et suivi de la situation de l'assisté, gestion plus fine des finances publiques. En écho avec les enseignements des théories de la taxation en information parfaite pour laquelle plus

---

<sup>168</sup> PAULY (1973, p.37.) : « following the suggestion of HOCHMAN and RODGERS (1969), redistribution will not be a zero-sum game (...) [in which] utilities will be independent ».

<sup>169</sup> Nous retrouvons le théorème de la décentralisation optimale de OATES (chapitre 1). TOCQUEVILLE avait eu très tôt l'intuition de cette idée.

l'information est imparfaite, plus la taxation s'éloignera de l'optimum, une redistribution décentralisée serait plus efficace (GERARD-VARET, 1995).

Les récentes propositions du gouvernement fédéral américain d'une déconcentration et d'une régionalisation de la protection sociale aux Etats-Unis, en confiant cette mission aux Etats, mériteraient, à la lumière de notre problématique, d'être analysées en détail, bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des enseignements de ces nouvelles dispositions.

#### **2.4) La redistribution entre coordination et péréquation**

Comme nous l'enseigne BOADWAY (1995), le problème s'avère donc épineux face à la multitude des instruments de la politique de redistribution. La question de la coordination de ces politiques revêt ainsi une importance fondamentale et la mise en œuvre de cette politique à partir d'instruments différents dans un Etat fédéral, comme en Allemagne, aux Etats-Unis ou au Canada, ne peut que renforcer ces logiques de coopération et de coordination : chaque niveau de pouvoir peut aussi être amené à faire valoir ses objectifs en termes de redistribution...et il y a tout lieu de penser qu'une agrégation nationale de ces objectifs locaux aura un résultat largement sous-optimal. Cette interrogation constitue d'ailleurs un leitmotiv dans l'analyse économique du fédéralisme.

Tout d'abord l'intégration dans les politiques de redistribution d'instruments tels que transferts en nature ou infrastructures à caractère social, a changé la donne du problème (BOADWAY, 1995). Ainsi l'existence, au sein des politiques publiques de redistribution, d'instruments qui ont les caractéristiques d'un bien public local - hôpitaux, crèches, foyers d'accueil - n'amène aucune justification en termes de centralisation, si l'on néglige l'obstacle principal que constitue l'existence de *spillovers* - ou effets de débordement entre juridictions. En écho avec la théorie du « fédéralisme fiscal », une décentralisation de l'offre de ces biens publics locaux serait donc optimale. Mais elle implique, nous l'avons vu, la mise en place de logiques de péréquation susceptibles de garantir, sur l'ensemble du territoire, une offre sociale à peu près homogène.

Ensuite, les mécanismes de coordination sont au cœur du débat. La pertinence d'une concurrence fiscale entre juridictions qui peuvent alors adopter des comportements stratégiques myopes ou non-myopes<sup>170</sup> a suscité de nouvelles contributions (ROCABOY, 1995, 1997). ROCABOY montre en effet, sous hypothèse d'une décentralisation de la fonction de redistribution, que la stratégie non-myope est dominante. Ainsi est-elle Pareto-améliorante dans le cas de disparités fortes entre localités (communes rurales et villes-centre par exemple) sans qu'il soit nécessaire de faire appel à des mécanismes de coopération entre juridictions. Mais elle se révèle Pareto-détériorante dans le cas de localités très similaires et, dans ce cas, deux issues sont alors envisagées : soit une stratégie de coopération qui peut amener un retour vers un état optimal mais se révèle difficile voire impossible dans l'éventualité d'un nombre important de juridictions (OLSON, 1965), soit la centralisation de cette même fonction de redistribution (ROCABOY, 1997).

Le tableau suivant propose enfin une synthèse de la problématique fédéralisme-redistribution dans l'optique du « *fiscal federalism* ». En écho avec la doctrine du fédéralisme fiscal, la justification théorique d'une centralisation de la fonction de redistribution existe, en

---

<sup>170</sup> L'action d'un gouvernement local est dite myope si ce dernier ne tient pas compte de l'influence de sa stratégie sur les décisions de migration des agents. Dans le cas contraire, il a un comportement non-myope.

fin de compte, pour la plupart des instruments redistributifs : l'existence d'effets de débordement (*spillovers*), d'externalités redistributives et la mobilité des facteurs motivent, pour l'efficacité, cette centralisation (HOCHMAN O., PINES D., THISSE, 1995). Du côté de l'équité, souvent sous hypothèses de faible mobilité des agents, les logiques de ségrégation, d'inégalité et l'exigence d'une équité spatiale renforcent un peu plus cette justification théorique, même si des comportements coopératifs entre juridictions - avec les risques de comportement de type « passager clandestin » qui peuvent découler d'un nombre trop important d'acteurs - peuvent aussi fonctionner de manière équitable. En termes d'efficacité, une décentralisation de l'action publique en matière de redistribution peut cependant être envisagée mais elle nécessite la mise en place de procédures de coopération, de coordination et de péréquation des ressources fiscales, qui, nous le verrons, constituent une des caractéristiques du fédéralisme allemand.

**Tableau 2 : répartition des compétences pour la fonction de redistribution et justifications théoriques**

	Equité	Efficacité
Redistribution interindividuelle	Centralisation (ségrégation, inégalités)	Centralisation (externalités redistributives, mobilité des facteurs, équilibre instable) <i>OU</i> Décentralisation (altruisme, information, immobilité relative des facteurs, équilibre stable).
Redistribution interrégionale	Centralisation (disparités fortes) <i>OU</i> Coordination horizontale et péréquation (disparités plus faibles)	Décentralisation (information, biens publics locaux sans <i>spillovers</i> ), coordination et péréquation <i>OU</i> Centralisation (en présence de <i>spillovers</i> )

Le fédéralisme pourrait-il apparaître comme une forme moderne de définition de la nation ? Nous avons vu précédemment, dans notre modèle normatif, l'importance des choix redistributifs comme fondements d'une définition économique de la nation. Le fédéralisme n'échappe pas à cette réalité et la problématique de la redistribution se trouve donc, dans l'analyse économique, au cœur des questions fédérales, comme le rappellent J. B. BURBIDGE et G. M. MYERS. Pour ces deux auteurs, qui s'interrogent sur le sens de la redistribution interpersonnelle et interrégionale dans un fédération<sup>171</sup>, les transferts interrégionaux et les logiques redistributives qui les sous-tendent sont ainsi des éléments incontournables de nos économies et renvoient à des éléments d'un « *equilibrium behavior* » (J. B. BURBIDGE et G. M. MYERS, 1994, p. 624). Dans le cas d'une population répartie de façon hétérogène sur l'ensemble du territoire, J. B. BURBIDGE et G. M. MYERS, partant d'une réflexion en termes d'efficacité, en viennent à défendre les logiques d'équité et concluent :

*« our result is that there is no efficiency role for interregional transfers (achieving the utility possibility frontier), but there is a role in implementing a particular theory of justice (in achieving a particular point of the utility frontier) » (J. B.*

<sup>171</sup> « This paper has the unique characteristic of dealing with two types of redistribution : that between types and what between regions » (J. B. BURBIDGE et G. M. MYERS, 1994, p. 622)

*BURBIDGE et G. M. MYERS, 1994, p. 624).*

Comme l'Etat-nation, la Fédération trouve son fondement dans l'expression de valeurs collectives, d'une certaine vision de la « justice », souvent liées à un héritage historique, communautaire ou à un « comportement d'équilibre » général. Si cette finalité de la nation nous éloigne des sciences économiques, les moyens mis en œuvre nous renvoient bien aux logiques de l'action publique. Dans ce sens, la fédéralisme innove en ouvrant la voie à des logiques de transparence, de coordination et de coopération de l'action publique qui tranchent avec les pratiques en vigueur dans la plupart des Etats-nations plus centralisés. Le fédéralisme ne se positionne-t-il pas alors comme un expression plus moderne de l'Etat-nation ?

Forts de ces prémisses normatifs, il apparaît indispensable d'investir maintenant le champ d'analyse plus positif de la pratique fédérale allemande.

### Résumé du chapitre 3

Le chapitre 2 avait mis en évidence le rôle fondamental du principe d'égalité des chances puisqu'il se place comme une synthèse entre une perspective individualiste de la justice tout en y intégrant une perspective morale. L'application fédérale d'un tel principe, présentée dans ce chapitre 3, nécessite, sous une première hypothèse d'immobilité des agents, une intervention publique dans le domaine spatial et ouvre la voie à une prise en compte des logiques de redistribution interrégionale, par exemple pour garantir une offre homogène de biens publics sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics. La redistribution interrégionale émerge donc comme un instrument de la « nation » susceptible de répondre à cette exigence d'égalité des chances en référence au principe d'équité fiscale ou territoriale et d'équité spatiale. La redistribution interrégionale peut alors fonctionner comme un jeu à somme positive qui bénéficiera *ex post* à l'ensemble des acteurs.

Dans une seconde perspective prenant en compte la mobilité des agents, la redistribution interrégionale peut revêtir une importance fondamentale lorsqu'il s'agit de parvenir à un équilibre stable de la fédération, par exemple pour faire face à des disparités régionales qui peuvent entraîner des localisations inefficaces de la population sur le territoire. En effet, de larges disparités entre régions, comme nous l'enseigne l'expérience de l'unification allemande, peuvent déstabiliser l'espace fédéral et conduire à des situations de sur-agglomération. La redistribution interrégionale peut enfin, à la marge, conduire vers un optimum fédéral par un mécanisme d'équilibre et de tâtonnement qui combine redistribution interrégionale, redistribution interpersonnelle et localisation optimale de la population sur le territoire.

Forte des enseignements de ces trois premiers chapitres et du chapitre préliminaire, cette deuxième partie s'est enfin achevée autour de la synthèse suivante : quel niveau de pouvoir est plus à même de prendre en charge la fonction de redistribution ? Dans cette perspective, la justification d'une centralisation de la fonction de redistribution se fonde sur l'existence d'effets externes de type redistributifs. L'action du gouvernement central vise alors à internaliser ces effets externes liés au programme de redistribution qui peuvent être différents d'une région à l'autre. Néanmoins, de nombreux arguments viennent aussi appuyer la thèse d'une décentralisation de la fonction de redistribution, en particulier si cette redistribution prend la forme de biens publics locaux ou nécessite une proximité informationnelle. A ce titre, l'importance des logiques de coordination de l'action publique pour la redistribution a été soulignée.

## **Conclusion générale de la première partie**

Comment l'Etat ? C'est à cette question que propose de répondre cette première partie de thèse en investissant, de manière normative, une grille d'analyse économique et fédérale de l'Etat. Le premier volet de cette recherche – notre chapitre préliminaire - nous a permis de prendre la mesure, par un bref détour par l'histoire des idées, des premières contributions à l'analyse économique du fédéralisme. Chez LEIBNIZ, BODIN ou ALTHUSIS, ces éléments ont fait ressortir l'ancrage économique des premières réflexions sur le fédéralisme, qui se sont intéressées à la question de la répartition, dynamique et pragmatique, des compétences publiques dans une structure à plusieurs niveaux de pouvoir et à la quête d'une efficacité de l'action publique. Notre analyse a aussi mis en valeur la profonde rupture entre l'esprit français et allemand, ce dernier définissant la souveraineté de manière partagée et plurielle alors que la pensée française élevait la souveraineté au rang de valeur inaliénable, indivisible et absolue.

Fort de ces premières réflexions, le premier chapitre a tenu à préciser le référentiel théorique et les enseignements de l'analyse théorique contemporaine du « fédéralisme fiscal » ou « fédéralisme financier » (GILBERT, 1996), ces termes constituant une traduction à l'expression anglo-saxonne de « *fiscal federalism* ». La traduction allemande – théorie économique du fédéralisme - reste plus explicite. Ces thèmes d'investigation s'efforcent globalement de déterminer une structure optimale de l'Etat, à la fois dans le choix de ses missions – fonction d'affectation, de redistribution et de stabilisation mais aussi dans la répartition des compétences publiques et leur coordination. Trois perspectives se détachent nettement : une perspective concurrentielle du fédéralisme, ancrée autour des travaux fondateurs de TIEBOUT, une perspective coopérative du fédéralisme, qui hérite et témoigne de l'influence allemande sur la pensée économique du fédéralisme, et une perspective constitutionnelle, très normative. Cette dernière perspective bénéficie aussi, de larges influences germaniques, chez HAYEK ou BIEHL : il s'agit de déterminer les règles optimales de constitution de la Fédération, en particulier en s'intéressant à l'arbitrage entre « préférences individuelles » et « choix collectifs ». Une fédération repose donc sur un arbitrage entre coûts de frustration et coûts de prise de décision, nous conduisant à décrire les avantages (avantages informationnels, prise en compte des préférences régionales des agents, etc.) et les limites d'une telle organisation (effets externes, économie d'échelle, etc.). Parmi les limites, l'écueil principal de l'analyse économique du fédéralisme reste la prise en compte de la fonction de redistribution qui a suscité de nombreuses contributions, parfois divergentes quant à leur résultat. En effet, le monde de TIEBOUT, s'il tente de concilier un mode de résolution démocratique des conflits individuels et un niveau d'efficacité Pareto-optimale dans l'offre de biens publics et services locaux, conduit à ce que les agents se regroupent en communauté homogène, gommant ainsi toute différence entre intérêt individuel et choix collectif, mais rendant possible la réalisation des conditions de SAMUELSON. Le monde de TIEBOUT, à défaut d'homogénéisation, peut aussi devenir un espace de ségrégation, les agents, par des mesures discriminatoires, pouvant exclure certains de leur concitoyens. La question de la redistribution, en écho avec l'intuition de BUCHANAN sur le bénéfice fiscal dans les années 50, et la définition de la « nation » se placent donc au centre de l'analyse fédérale et feront l'objet des développements du deuxième et troisième chapitre.

Pourquoi alors redistribuer dans un Etat fédéral ? Deux justifications se détachent nettement car elles renvoient à une perspective classique de la redistribution fondée avant tout sur des logiques interpersonnelles : une justification idéale, impérative, bien représentée par les apports des théoriciens de la justice sociale et une perspective individualiste de la redistribution, très imprégnée du paradigme néo-classique et de l'économie du bien-être. Mais une troisième justification mérite aussi d'être étudiée : une justification interrégionale de la redistribution. Elle s'appuie sur l'idée que la justification individualiste de la redistribution est confrontée à l'extrême hétérogénéité des valeurs individuelles qui rendent difficiles l'émergence de choix collectifs en termes de redistribution. L'agrégation des comportements individuels en termes de redistribution relève alors un conflit. La « nation », au sens économique du terme, pourrait-elle constituer un mode de résolution, opératoire et de second rang, de ce « conflit de la redistribution » ? Elle prendrait la forme, à partir d'un contrat constitutionnel de base, d'une procédure chargée d'exprimer collectivement l'aversion des valeurs individuelles pour un niveau trop élevé d'inégalité. Dans cette perspective, le principe d'égalité des chances revêt une signification particulière puisqu'il se place comme une synthèse entre une perspective individualiste de la justice – pas d'action *ex post* sur la régulation marchande – tout en y intégrant une perspective déontologique et morale. De plus, l'application d'un tel principe nécessite aussi une intervention publique dans le domaine spatial, par exemple pour garantir une offre homogène de biens publics sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics. La redistribution interrégionale émerge comme un instrument de la « nation » susceptible, d'une part, de répondre à cette exigence d'égalité des chances et, d'autre part, de résoudre en partie, de manière opératoire, le conflit de la redistribution, en réduisant par exemple la portée et le coût de la redistribution interpersonnelle, dont nous avons souligné l'extrême hétérogénéité des préférences individuelles à son égard.

L'intérêt d'une telle analyse est d'intégrer la redistribution interrégionale dans le paradigme de l'individualisme méthodologique en montrant qu'elle peut fonctionner de manière indirecte et complémentaire à la redistribution interpersonnelle. L'objectif de ce dernier chapitre – *chapitre 3 ; fédéralisme et redistribution : de choix publics en termes d'équité au tâtonnement vers une fédération optimale* – vise alors à préciser, de manière théorique et plus formalisée, cette justification « interrégionale » de la redistribution. En s'appuyant sur une première hypothèse – immobilité des agents –, cette analyse s'intéresse, d'un côté, au principe de l'équité territoriale ou fiscale qui ouvre la voie à des logiques de péréquation entre les régions et, de l'autre côté, au principe d'équité spatiale et au droit à une accessibilité à peu près homogène sur le territoire. Très significative d'une inspiration et d'un héritage allemand, que nous décrivons dans la seconde partie, la mise en place d'une offre homogène de biens publics sur le territoire peut alors favoriser un chemin de croissance qui fonctionnerait comme un jeu à somme positive, qui bénéficierait *ex post* à l'ensemble des acteurs, et donc bien entendu aux régions contributrices. De plus, en s'appuyant sur une seconde hypothèse de mobilité des agents, la mise en place d'une redistribution interrégionale peut se justifier comme un recours pour rejoindre un équilibre stable de la fédération, par exemple face à des disparités très fortes entre régions, là où une seule redistribution interpersonnelle aurait un coût social et individuel important en termes d'effets désincitatifs. Enfin, redistribuer entre les régions peut agir à la marge, en tâtonnement vers un équilibre fédéral optimal de localisation de la population qui combinerait redistribution interpersonnelle et redistribution interrégionale.

Ce troisième chapitre nous éloigne cependant des contributions plus positives en termes de fédéralisme fiscal car les apports de ce courant se caractérisent par un balancement constant entre des contributions normatives, théoriques, et des perspectives plus positives, souvent liées à la pratique fédérale et à son évaluation. La seconde partie de notre travail proposera une analyse plus empirique et positive du fédéralisme allemand en confrontant les principaux enseignements de la pratique fédérale allemande avec les enseignements du « *fiscal federalism* ».



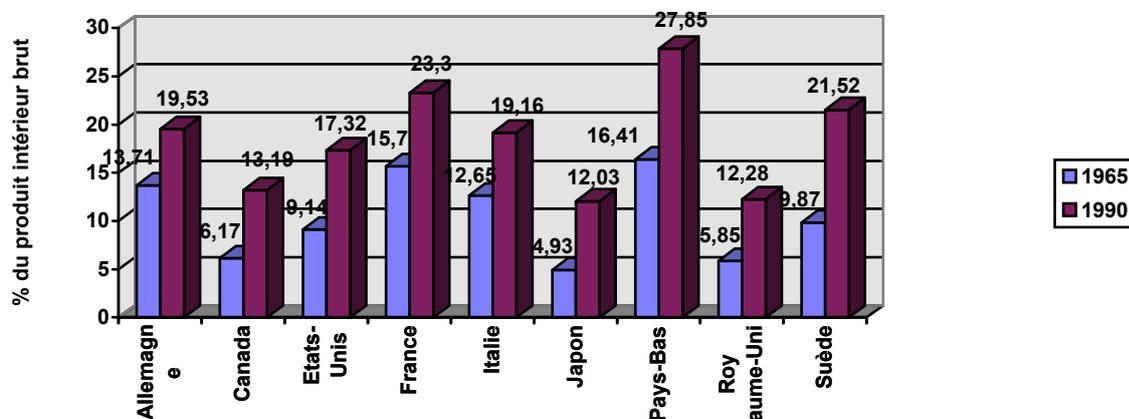
# Seconde partie

## Fédéralisme et redistribution : expériences allemandes

L'essor indéniable des politiques de redistribution depuis la fin de la seconde guerre mondiale traduit bien, dans les principaux pays industrialisés, l'engagement de l'Etat pour le « *welfare state* », c'est-à-dire l'Etat-providence (SANDRETTO, 1994). Le graphe suivant nous détaille cette tendance lourde en s'intéressant plus particulièrement à la place des transferts sociaux publics - sécurité sociale, retraite, aide sociale, etc.- en pourcentage du P.I.B. Cette tendance se vérifie bien évidemment pour l'Allemagne, ce pays se plaçant, pour la part des transferts sociaux publics dans le PIB, en quatrième position après les Pays-Bas, la France et la Suède (ALESINA et PEROTTI, 1995). Il occupe aussi la première place des pays que l'on classe habituellement dans les pays fédéraux (Etats-Unis, Canada).

**Graphique 4 : transferts sociaux publics en % du P.I.B.**

Transferts sociaux publics (sécurité sociale, chômage,...) en % du P.I.B.  
Source : OCDE, Etude de Alberto Alesina et Roberto Perotti, 1995



Note : 1970 et 1990 pour les Pays-Bas

Extrait de *Handelsblatt*, Nr. 243, samedi 15 décembre 1995

Ce constat d'un accroissement important et généralisé des politiques sociales publiques appellent trois réflexions :

**D'abord, une interrogation sur les objectifs recherchés :** la première partie insistait, dans une perspective très normative, sur l'importance des choix constitutionnels qui se trouvent au fondement d'une vision économique de la nation et qui ont pour objectif de résoudre le conflit des valeurs individuelles face à la redistribution. Cette seconde partie va s'efforcer, de manière plus empirique, de mettre en lumière la lente émergence et la pertinence des choix constitutionnels et redistributifs de la nation allemande (chapitre 4).

**Ensuite, une réflexion sur le contenu des politiques de redistribution :** cette recherche a été largement développée dans la première partie autour d'une fonction de redistribution « à multiples facettes », intégrant transferts monétaires, en nature et biens publics locaux à caractère redistributif. Cette seconde partie va tenter de préciser, en les confrontant avec les enseignements de la théorie du fédéralisme fiscal, la singularité et la pertinence des choix redistributifs du fédéralisme allemand (chapitre 5 et 6).

**Enfin une évaluation économique des résultats obtenus :** dans les pays cités sur le graphe précédent, on oublie trop souvent de rappeler, qu'en termes de pauvreté et d'inégalités, de véritables progrès ont pu être réalisés. Malgré cela, il n'en demeure pas moins

que le niveau actuel de redistribution, via la pression fiscale, pose la question de sa limite et du caractère soutenable à terme de telles politiques. De même, l'inversion éventuelle des tendances et donc l'accroissement sensible, voire significatif, des inégalités, perceptibles en particulier dans la plupart des pays anglo-saxons (MORRISSON, 1996 ; PIKETTY, 1995 ; SANDRETTO, 1994 ; CROZET, 1991), nous interrogent aussi sur l'efficacité des politiques sociales. Face à cette démarche qui ne peut ignorer une analyse en termes de coût des choix redistributifs des nations, notre travail va plutôt tenter, pour ces trente dernières années, de rappeler et d'évaluer les enseignements et les résultats des choix redistributifs du fédéralisme allemand, sans éluder pour autant les tensions actuelles et les menaces qui pèsent à terme sur le fédéralisme allemand, en partie en raison de l'unité allemande. Cette évaluation sera proposée dans un chapitre final.

Auparavant, un détour s'impose par l'histoire allemande, en particulier constitutionnelle, et tentera de répondre aux questions suivantes :

- ✓ Les diverses Constitutions offertes au peuple allemand expriment-elles ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution, caractérisé en première partie ?
- ✓ L'analyse des Constitutions allemandes permet-elle de faire surgir certains enseignements concernant l'émergence de choix collectifs en termes de redistribution ?
- ✓ Cette première analyse nous permettra-t-elle de préciser et de tenter d'évaluer, dans un deuxième temps et de manière économique, les choix retenus en termes de redistribution ?



---

## CHAPITRE 4

### PREFERENCES INDIVIDUELLES ET NATION ALLEMANDE : L'EMERGENCE DES CHOIX REDISTRIBUTIFS ALLEMANDS AU TRAVERS DES CONSTITUTIONS ALLEMANDES (1806-1949)

« La République fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral, démocratique et social » (Article 20, Alinéa 1 de la Loi Fondamentale)

L'objectif de cette partie est de s'intéresser à la lente et difficile émergence des préférences collectives allemandes en termes de redistribution. Dans cette perspective, l'étude des constitutions allemandes qui se sont succédées tout au long de ces deux siècles offre un champ d'investigation intéressant qui se place au cœur du débat entre préférences individuelles, très hétérogènes face à la redistribution, et choix collectifs. Les expériences constitutionnelles allemandes se singularisent en effet dans la mesure où ces choix collectifs sont nés très souvent dans un climat de grande détresse nationale – la naissance de la Constitution de Weimar en 1919 comme la Loi fondamentale de 1949 –, qui nous renvoie, en partie, à un état du monde où les choix constitutionnels s'expriment sous le « voile de l'ignorance » (RAWLS, BUCHANAN). Il est alors intéressant d'observer que la nation allemande, à travers ses choix constitutionnels et son histoire, a toujours exigé la mise en place de larges contrepoids à la régulation marchande, à savoir, entre autres, une politique sociale (1919 mais surtout 1949), une politique régionale susceptible d'homogénéiser les conditions de vie sur le territoire fédéral (1949) et une constitution financière qui ouvre la voie à de larges flux redistributifs entre les niveaux de pouvoir.

## 1) L'HISTOIRE ALLEMANDE AU CŒUR DU LA PROBLÉMATIQUE « FEDERALISME ET REDISTRIBUTION »

Fédéralisme, redistribution et solidarité sont des éléments inhérents à l'histoire allemande. Ces déterminants de la Nation allemande se sont exprimés de multiples façons tout au long de l'histoire mais c'est dans l'analyse économique contemporaine, en particulier l'étude des finances publiques et de la politique sociale, que la version allemande du fédéralisme - un fédéralisme solidaire - revêt sa plus nette expression. Auparavant, un bref détour par l'histoire allemande, à la lumière de notre problématique « fédéralisme-redistribution », apparaît indispensable.

### *1.1) Un raccourci d'histoire allemande*

Le délicat débat sur l'idée de Nation allemande mérite toute notre attention. La difficulté principale tient avant tout à notre héritage historique et culturel français qui reste profondément différent de celui de l'Allemagne.

La France a connu depuis mille ans une continuité historique indéniable. La Révolution Française marque certes, dans la conscience nationale française, une rupture entre l'Ancien Régime et l'époque moderne mais l'espace national a connu une évolution lente et continue depuis Hugues Capet qui n'a pas été remise en cause en 1789. En revanche, l'espace allemand a subi de nombreux bouleversements bien différents de ceux vécus par la France. Cet espace est avant tout caractérisé par une très nette discontinuité historique, où se succèdent des périodes de forte unité nationale entrecoupées par de profondes ruptures. Durant le Moyen Age, l'Allemagne apparaît en effet comme une mosaïque d'Etats plus ou moins indépendants du pouvoir impérial (ROVAN, 1994). La reconnaissance de 7 Grands Electeurs et la présence de villes libres favorisent l'émiettement du territoire (FOLZ, 1967). Dans la seconde moitié du XVIème siècle, les luttes religieuses affaiblissent un peu plus l'autorité impériale et renforcent le territorialisme et l'indépendance des princes (VON THADDEN, 1989). C'est en 1648, aux traités de Westphalie, que les historiens font remonter les origines de l'Allemagne moderne (ROVAN, 1994 ; VERNET, 1992). La guerre qui précéda ce traité a vu l'engagement sur le sol allemand de l'ensemble des puissances européennes du moment, de l'Espagne à la Suède<sup>172</sup> en passant par la France, qui en profite pour faire reconnaître ses nouvelles conquêtes et prendre pied en Alsace, et constituent un « traumatisme originel » (VERNET, 1992, p.11). C'est « la catastrophe existentielle de l'Allemagne moderne sans la compréhension de laquelle la suite de l'histoire allemande n'a pas de sens » (VERNET, 1992, p.11). Les pays de culture allemande - la langue est à peu près leur seul dénominateur commun - sont divisés et ruinés : les Traités de Westphalie aggravent le morcellement de l'Allemagne en créant 350 états et rendent encore plus difficile le mode de l'élection de l'empereur (8 Grands Electeurs). Les guerres de religion, et le *statu quo* qu'elles ont entraîné, renforcèrent, pour un temps, le morcellement du territoire

---

<sup>172</sup> Le Roi de Suède, GUSTAV ADOLPHE, succomba d'ailleurs le 5 novembre 1632 à la bataille de Lützen en Saxe, au Sud-Est de l'Allemagne !

allemand. Elle ouvrirent aussi la voie à une tradition très consensuelle, coopérative, qui s'exprime dans le fédéralisme contemporain.

### 1.1.1) *Une « Nation tard venue »*

C'est paradoxalement à NAPOLEON que l'Allemagne doit l'idée d'unité. Un vif sentiment national allemand se forgea en réaction à l'envahisseur dont on a par ailleurs adopté les idées. FICHTE, dans son « Discours à la Nation Allemande » (1807) se propose de redonner de l'énergie à un peuple abattu par la défaite de Iéna. L'idée de libération de la Nation allemande sera le fer de lance de la guerre de libération (« *Befreiungskrieg* ») qui trouvera son apogée avec les victoires de Leipzig (1813) et de Waterloo (1815). Mais, cette « Nation tard venue », comme le rappelle Helmuth PLESSNER, ne se construira pas, par la suite, autour de valeurs démocratiques et modernes (PLESSNER, 1959). La question centrale fut alors la place de l'Autriche dans le nouvel espace germanique. La congrès de Vienne (1815) transigea avec la Constitution d'une Confédération germanique (8 janvier 1815) englobant tous les Etats allemands et présidée par l'Empereur d'Autriche. Cette Confédération germanique regroupait, à Francfort sur le Main, une conférence de diplomates, ne disposant pas de pouvoirs financiers, militaires et diplomatiques. De plus, les gouvernements de Vienne et Berlin menaient une politique de répression à l'égard de tous les mouvements libéraux. Cependant, vers 1840, la Prusse suscita l'espoir des libéraux allemands car elle réussit à unifier l'Allemagne, sans l'Autriche, par le biais d'une union douanière, le *Zollverein* (1834), qu'elle renforça par la construction d'une large réseau de chemins de fer. Dans ce contexte, l'élection libre du Parlement de Francfort<sup>173</sup> (1848) posa à nouveau le problème de l'unité allemande et de l'antagonisme prusso-autrichien. La révolution de 1848, menée par la Bourgeoisie au nom de la liberté et de l'unité allemande, constitue une rupture dans la conscience collective allemande. Cette révolution sera un échec. La bourgeoisie se montre incapable de mener à bien une modernisation de la vie politique et culturelle, d'imposer des valeurs démocratiques et pluralistes. La Prusse reprend en main la destinée de l'Empire après la victoire prussienne de Sadowa, ou Königgrätz sur l'Autriche, le 3 juillet 1866. La Confédération de l'Allemagne du Nord matérialise cette hégémonie prussienne sur l'espace protestant septentrional (annexion du royaume de Hanovre). BISMARCK, Premier Ministre du Roi de Prusse, GUILLAUME I, en 1862, puis Chancelier de l'Empire proclamé à Versailles en janvier 1871, s'appuie sur l'idée de Nation allemande pour mener à la victoire l'Allemagne contre la France (1870) et rallie<sup>174</sup>, de ce fait, la bourgeoisie allemande à l'empire autoritaire. La Nation allemande s'apparente alors à un Etat fort, dominé par la Prusse, avec un régime non-démocratique.

Si le XIXème siècle a donc vu la naissance d'une Nation allemande, le XXème siècle va ruiner cet acquis. La défaite de la première guerre mondiale, l'humiliation consécutive au Traité de Versailles, l'agitation communiste lors de la semaine sanglante, la crise de 1929 fragiliseront la jeune République de Weimar qui ne fut en fait « qu'une parenthèse ». « Elle succomba sous les assauts des nazis après avoir subi les coups des communistes » (VERNET, 1992, p. 14). Le nazisme, qui peut être considéré comme la plus marquée des ruptures de l'histoire allemande, y mit simplement un terme. Le premier Président de la R.F.A., Theodor HEUSS, disait que « le plus grand tort D'HITLER et de ses semblables avait été d'avoir souillé le

---

<sup>173</sup> élu au suffrage universel par tous les Allemands, y compris ceux d'Autriche et de Bohême.

<sup>174</sup> BISMARCK quitta le pouvoir en 1890, peu après l'avènement de GUILLAUME II.

nom d'Allemand. La langue elle-même n'est pas épargnée : c'est la langue de KANT et HITLER ».

Face à cette succession de ruptures qui ont marqué l'espace allemand durant près de quatre siècles et contrairement à ses voisins européens, l'Allemagne contemporaine se caractérise par « un scepticisme très fort à l'égard de l'Etat parce que, nulle part ailleurs, l'Etat a aussi effroyablement échoué » (VERNET, 1992). Cette série d'échecs, d'unités retrouvées et de ruptures sont des constantes de l'histoire allemande, qui est celle d'un pays en devenir. Les perspectives ouvertes par l'intégration européenne pourraient concrétiser cet avenir, face aux diverses formes de l'Etat allemand dans l'histoire, qui ont oscillé d'une extrême faiblesse (l'Allemagne après les Traités de Westphalie, la République de Weimar) à une extrême force (l'Allemagne prussienne, le nazisme...).

## ***1.2) Solidarité et fédéralisme en Allemagne***

Au delà de l'histoire allemande, solidarité et fédéralisme s'affirment comme une tradition tenace qui puise ses racines aussi bien dans l'histoire des espaces allemands que dans la vivacité de la pensée politique<sup>175</sup> en Allemagne. L'histoire allemande est en effet marquée par une triple tension : une tension d'ordre territoriale, une tension entre centralisme et fédéralisme et une tension extérieure.

### ***1.2.1) Les tensions liées à un territoire incertain et mouvant dans l'histoire***

L'histoire allemande s'inscrit dans une grande mouvance de l'espace géographique dont l'influence est encore visible aujourd'hui, en particulier dans le poids politique des anciens réfugiés en provenance des provinces de Prusse orientale et de Poméranie<sup>176</sup>. En effet, l'espace allemand se caractérise par sa grande instabilité tout au long des siècles, où des phases de grande unité succédèrent à de profondes ruptures du territoire et de ses frontières (guerres de religion, Traité de Versailles, seconde guerre mondiale). Les vastes migrations de population<sup>177</sup> qu'elles entraînent renforcent cette idée de mouvance du territoire et imposèrent des pratiques solidaires à l'image des mesures prises au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Les cartes présentées en annexe 14 renforcent cette vision d'une « nation tard venue » (PLESSNER, 1959).

### ***1.2.2) Une tension entre centralisme et fédéralisme***

De là, sans nul doute, un conflit interne et séculaire entre centralisation et décentralisation, qui constitue notre seconde tension de l'histoire allemande et trouve son écho dans le débat entre interventionnisme et laisser-faire qui marqua l'Allemagne au XIXème et vit la victoire du dirigisme prussien ((BILGER, 1964 ; BRUNET, 1921). D'un côté, la Prusse a, avant le nazisme, souvent représenté les excès du centralisme. La Rhénanie, la

---

<sup>175</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage de FRANZ (1879) ou les premiers écrits de VON PUTTENDORF.

<sup>176</sup> A ce titre la dénomination officielle du nouveau Land est-allemand de « Mecklembourg - Poméranie occidentale » laisse supposer d'elle-même l'éventualité d'une Poméranie orientale...qui se situerait en Pologne !

<sup>177</sup> Du retrait de l'Alsace Lorraine en 1918 aux millions de réfugiés et de personnes déplacées en provenance de l'Europe orientale en 1945.

région de Bade - en particulier la ville de Fribourg im Breisgau – et le Wurtemberg défendirent plus souvent la cause libérale et fédérale. Le nazisme marque l'apogée, dans l'horreur, des excès du centralisme. A l'inverse, avant l'ascension de la Prusse, l'Allemagne défendait jalousement les prérogatives de ses Etats et le gouvernement central recevait directement des Länder ses moyens d'existence grâce aux « *Matrikularbeiträge* », ce qui limitait grandement son action (BIEHL, 1992). Nous y reviendrons.

### 1.2.3) Une tension d'ordre extérieur

La troisième tension permanente de l'histoire allemande est d'ordre extérieure. Jamais un Etat dans son histoire n'a subi autant d'influences extérieures, depuis la guerre de Trente ans, où il s'est transformé en champ de bataille pour les religions de l'Europe, jusqu'aux zones d'occupation nées de la victoire des démocraties en 1945, en passant par la forte influence laissée par les conquêtes napoléoniennes. La défaite de 1918 a aussi plongé le pays dans une crise, monétaire en particulier, sans précédent, que le poids des réparations - et l'occupation française<sup>178</sup> qui a suivi - n'ont fait qu'aggraver.

### 1.2.4) Face à ces tensions historiques, un Etat construit sur des choix redistributifs

La particularité de cet Etat, construit sur ce constat de tensions et pour y faire face, est de s'être bâti sur de multiples solidarités, qui ont pris au cours de l'histoire des formes très diverses, complexes voire contradictoires. Confronté à un climat de profonde détresse du peuple allemand et face à la R.D.A., qui avait institué de son côté, une vision extrême de la solidarité, dans son acception socialiste, la R.F.A., pour sa part, et sous l'influence américaine, a tenté, à son tour, d'occuper le terrain de la solidarité.

D'abord, l'Allemagne faisait face en 1945 à un état d'urgence que renforçait l'arrivée de réfugiés, estimés à 7,7 millions. Les premières lois votées s'attachèrent donc à mettre en place au plus vite un minimum de solidarité<sup>179</sup> (LAMPERT, 1992). Depuis 1952, la Loi de Péréquation des Charges - *Lastenausgleichsgesetz* - tente d'égaliser entre les citoyens les conséquences de la guerre, mais aussi de la réforme monétaire de 1948 au profit de ceux dont les pertes avaient été les plus considérables. Jusqu'à la fin 1994, 124 milliards de DM ont transité par ce fonds de solidarité. En 1995, les prestations de la Loi de péréquation des charges s'élevèrent à 1 milliard de DM (LAMPERT, 1992).

Ensuite, le modèle qui inspira le miracle économique allemand - l'économie sociale de marché prônée par les économistes ordo-libéraux tels que EUCKEN, RÖPKE, RÜSTOW - tentait de conjuguer libre-entreprise et justice sociale. Il confiait à l'Etat une place importante dans la sphère économique, à la croisée des chemins entre contrôle et organisation - diffusion de l'information par exemple, rôle de l'enseignement, lutte contre les cartels et les monopoles - et action sur la redistribution de revenus, dans la politique sociale et le travail. La clé de voûte du système ordo-libéral reposait sur son ancrage constitutionnel, garant de l'ordre

---

<sup>178</sup> Valéry Giscard d'Estaing est né le 2 février 1926 à Coblenze, au confluent de la Moselle et du Rhin.

La ville de Francfort sur le Main a été occupée, dès 1923, par l'armée française. Un mouvement de foule et l'affolement d'une unité d'infanterie stationnée entraîna une fusillade et la mort d'une dizaine de personnes dont des enfants.

<sup>179</sup> En août 1949 fut votée par exemple la Loi d'atténuation de la détresse sociale

économique et social, élément que nous détaillerons. La prise de position dans ce sens de L. ERHARD lors d'un congrès de la CDU le 28 août 1948 est significative :

« Il ne s'agit ni de l'économie de marché libre marquée par le libéralisme exploiteur d'une époque révolue ni du libre jeu des forces de marché, mais d'une économie de marché socialement responsable, qui valorise l'individu, place la valeur de chacun au sommet et récompense la performance par le gain mérité » (cité par GOUGEON, 1993, p.46).

Enfin, la diversité des Constitutions offertes au peuple allemand peut souligner cette imbrication des logiques de solidarité dans un cadre fédéral. Nous investirons, à la lumière de l'analyse économique, ce champ d'analyse fort intéressant. La Loi Fondamentale de la R.F.A., qui fut votée, sous le contrôle des puissances alliées en 1949 constitue en effet l'expression la plus nette de ce fédéralisme solidaire, en particulier le volet financier - la Constitution Financière -, et fera l'objet d'une attention toute particulière. La Constitution de la République de Weimar (1919) servira aussi, dans une première partie, de cadre à l'analyse des solidarités allemandes. Son inspiration socialiste - Loi sur les Conseils, Article sur la collectivisation - n'a certes pu être mis en œuvre mais elle exprime, en particulier la cinquième section de la deuxième partie - intitulée « La vie économique » - un vaste programme de solidarité collective dans lequel la propriété « doit être en même temps un service rendu à l'intérêt général » (Art. 153, alinéa 3). Plus nettement, l'article 163, al. 1, précise que « *tout Allemand a, sans préjudice de sa liberté personnelle, le devoir moral d'employer ses forces intellectuelles et physiques comme le requiert l'intérêt de la collectivité* ».

Ces éléments apparaissent indispensables pour comprendre les logiques de coopération, de solidarité et de redistribution qui animent l'Allemagne contemporaine.

## **2) DES PREMISSES AUX PREMICES : QUELLE ISSUE AU CONFLIT DE LA REDISTRIBUTION EN ALLEMAGNE**

En rentrant dans les détails des dispositions d'ordre économique et financier des Constitutions qui participent à ce passé invariable et qui se sont succédées dans l'histoire allemande, est-il possible d'observer, autour des questions de redistribution, une lente émergence des choix collectifs de la nation allemande que l'analyse de la Loi Fondamentale de 1949 pourrait encore renforcer ? Les impacts d'une telle analyse dépassent largement le cadre d'une approche économique et politique du fédéralisme allemand. En écho avec la première partie, elle nous renseigne aussi sur les fondements coopératifs et solidaires de l'économie allemande en s'intéressant aux chocs des valeurs individuelles qui s'expriment lors des débats constitutionnels. Ces constitutions expriment, là encore, des issues à ces larges tensions qui ont animé l'espace allemand tout au long de l'histoire et que nous avons évoqué précédemment.

L'histoire de l'Allemagne fait une place importante aux Constitutions : la disparition du Saint Empire Romain Germanique<sup>180</sup>, proclamée officiellement le 6 août 1806, a été le point de départ du constitutionnalisme allemand. A l'issue du traité de Vienne, c'est à peu près l'ensemble des Etats allemands du Sud, de tailles moyennes, qui se dotèrent d'une première Constitution : le Bade (1816), la Bavière (1818), le Wurtemberg (1818) et la Hesse-Darmstadt (1820).

Après les événements qui secouèrent la France et l'Europe en 1830, ce mouvement se propagea aux Etats du Centre et du Nord, tels que la Hesse (1831), le Holstein (1831), la Saxe (1831), le Brunswick (1832) et le Hanovre (1833). Puis ce fut au tour des grands Etats de Prusse (1850) et d'Autriche (1867). Accordées par les monarques ou négociées, ces Constitutions furent appliquées jusqu'à l'effondrement de l'empire prussien en 1918. 1848 marqua néanmoins l'échec du mouvement constitutionnel en Allemagne, l'Assemblée Constituante étant jugée trop libérale par les Monarques, en particulier la Prusse. De plus l'intégration de l'Autriche et la position hégémonique de la Prusse à cette tentative de Constitution Fédérale soulevaient de nombreuses critiques. La première Constitution de l'Allemagne unifiée sans l'Autriche remonte donc à 1871. Comme nous tenterons de le montrer, les années 1918-1919 tournèrent la page de l'empire wilhelmien et de ses Etats membres qui sera remplacé par la première constitution républicaine et démocratique de Weimar, regroupant les Länder, puis, en 1949, par la Constitution des dix Länder de la République de Bonn, la Loi Fondamentale.

---

<sup>180</sup> En 1486, on rajouta à l'appellation Saint Empire Romain Germanique le terme « Nation Allemande » (*Deutscher Nation*) ou « *Sacrum Imperium Romanum (Nationis Germanicae)* » ou Saint Empire Romain de Nation Allemande (CHAIX, 1995).

## **2.1) La naissance de l'Etat de droit et du fédéralisme**

L'histoire constitutionnelle allemande recèle une extraordinaire richesse, que révèle la multitude des Constitutions octroyées ou négociées par les Etats allemands souverains. A la grande stabilité des Constitutions allemandes au XIX<sup>ème</sup> siècle (1806 et 1871) répondent les tourments révolutionnaires de 1918, d'où naîtra la Constitution de Weimar (1919), et la dictature nazie puis la guerre. Avec la Loi Fondamentale de 1949 s'est ouverte une nouvelle période de continuité constitutionnelle, malgré quelques réformes d'envergure, comme en 1969 et en 1990. 1999 marquera le cinquantenaire de la Constitution Fédérale Allemande. Néanmoins, comme le rappelle Michel FROMONT (1993), « on pourrait penser a priori qu'il y a une nette coupure entre les constitutions du XIX<sup>ème</sup> siècle et celles du XX<sup>ème</sup> siècle. Il n'en est rien. En fait, il existe une remarquable continuité entre les textes du XIX<sup>ème</sup> siècle et ceux du XX<sup>ème</sup> siècle. » (FROMONT, 1993, p.6).

Trois grands principes peuvent être observés dans le foisonnement constitutionnel allemand au XIX<sup>ème</sup> et au XX<sup>ème</sup> siècle : la persistance de l'idée d'Etat de Droit (Rechtsstaat), la lente affirmation du fédéralisme comme système politique de gouvernement. Seul le troisième principe du constitutionnalisme allemand, le principe démocratique et non le moindre, a évolué depuis le XIX<sup>ème</sup> : d'une « démocratie censitaire » et limitée au XIX<sup>ème</sup>, l'Allemagne est « devenue une démocratie parlementaire fondée sur les partis, après avoir fait l'expérience malheureuse d'une démocratie semi-plébiscitaire » (FROMONT, 1993, p.6)

### **2.1.1) L'Etat de droit et le constitutionnalisme allemand**

Le principe « d'Etat de Droit » est particulièrement présent dans le cercle des juristes allemands dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, « sans doute parce qu'il était le seul élément permettant de limiter un pouvoir monarchique resté fort » (FROMONT, 1993, p.6). Par « Etat de droit », ces juristes entendent, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, une séparation des pouvoirs : le pouvoir exécutif est réservé au Roi mais la Loi doit être respectée tant par le monarque que par les juridictions qui sont indépendantes et soumises à la seule autorité de la Loi. HAYEK, dans « la Constitution de la Liberté » attache une grande importance au développement du « Rechtsstaat » en Allemagne : il en retrace rapidement les fondements et l'essor, en particulier « l'apport capital » de la philosophie kantienne (HAYEK, 1994, p. 197). Selon HAYEK, la conception théorique du Rechtsstaat fut systématiquement développée et devint, conjointement à l'idéal de constitutionnalisme, l'objectif central du nouveau mouvement libéral (HAYEK, 1994, p.199). Mais peu à peu, cet idéal fut remplacé, dans les années 1860 - 1870, par un mouvement plus profond en faveur du « socialisme étatique » et d'un Etat fort.

La constitution de Weimar apporta de nombreux compléments à la déclaration des droits fondamentaux en y intégrant « *des principes économiques politiques et sociaux (...) particulièrement nécessaires à notre temps*<sup>181</sup> », ce qui constituent les prémisses d'une Constitution Economique et Financière. La notion d'Etat de Droit perdait de ce fait son caractère purement formel – la séparation des pouvoirs - et, ainsi, acquérait un contenu substantiel sur la base de droits fondamentaux, économiques et sociaux. Les déboires de la jeune Constitution de Weimar et la subversion de l'Etat de droit dans le respect des formes

---

<sup>181</sup>Préambule de la Constitution française de 1946 (ODERDORFF, 1994, p. 161)

légales - le nazisme - apportèrent la preuve qu'un régime politique fondé sur le seul respect des formes n'offrait pas de garanties nécessaires pour protéger les libertés individuelles.

La Loi fondamentale de la R.F.A. (1949) ouvre donc la voie « à une conception matérielle de l'Etat de droit, c'est-à-dire celle d'un Etat assurant l'effectivité des droits fondamentaux de la personne humaine » (FROMONT, p. 10). La constitution de 1949 dépasse donc la simple affirmation d'une séparation des pouvoirs en définissant des droits fondamentaux et en confiant la protection de ces droits à des juridictions indépendantes comme la Cour Constitutionnelle qui se voit dotée de pouvoirs bien plus étendus que sous la République de Weimar. L'article 19 alinéa 2 précise « qu'il ne doit en aucun cas être porté atteinte à la substance d'un droit fondamental ». Le rôle des tribunaux et leur indépendance sont renforcés (article 100). Les droits fondamentaux occupent donc la première place dans la Constitution de 1949 : ils ont même mis à l'écart la plupart des droits sociaux qui avaient fait la particularité de la Constitution de la République de Weimar et que nous détaillerons. La Loi Fondamentale ouvre la voie à un « Etat confiant aux juges le droit au dernier mot, bref un Etat de juges » (FROMONT, p. 10).

### **Le Rheinbund : un premier pas vers le fédéralisme**

Mettre un point de départ à l'histoire constitutionnelle du fédéralisme allemand est délicat ! S'il fallait choisir une date, nombre de spécialistes retiendraient l'année 1806, où d'abord 16 puis 38 principautés allemandes choisirent de se regrouper, sous le protectorat de NAPOLEON, au sein d'une confédération du Rhin, le « Rheinbund » (MÖLLER, 1989). Ebranlées par la défaite de Iéna, qui a amené les troupes françaises à entrer dans Berlin par la porte de Brandebourg, un des symboles de la grandeur prussienne, occupées au Nord en particulier (blocus continental contre l'Angleterre) et à l'Ouest, cette première fédération porte difficilement son nom. Mais cette décision amorça la réflexion et le rapprochement d'Etats indépendants. Certes cette Confédération germanique ne réunissait que 38 Etats, ce qui constitue déjà une étape décisive vers l'unification politique de l'Allemagne. Faut-il rappeler, qu'en 1780, coexistaient sur l'espace allemand 314 territoires autonomes et 140 terres appartenant à la noblesse immédiate (MÖLLER, 1989).

Fort des enseignements tirés de la « guerre de libération » contre NAPOLEON, soutenu par le « Discours à la Nation allemande » de FICHTE (1762-1814), le Congrès de Vienne, qui se tint du 1 novembre 1814 au 9 juin 1815, donna l'occasion aux gouvernements allemands indépendants de réfléchir sur une organisation collective : par le « Bundesakt » du 8 juin 1815, les principautés et villes d'Allemagne donnèrent naissance au *Deutscher Bund*. Les objectifs de cette confédération sont résumés dans l'article suivant. Il renforce l'idée selon laquelle l'unité allemande est bien une conséquence directe des guerres napoléoniennes et de l'occupation française (ROVAN, 1994 ; MÖLLER, 1989) :

« Die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands...von den Vorteilen überzeugt, welche aus ihrer festen und dauerhaften Verbindung für die Sicherheit und Unabhängigkeit Deutschlands und die Ruhe und das Gleichgewicht Europas hervorgehen würden, zu einem beständigen Bunde (...) ».

ou « Les Princes souverains et les villes libres d'Allemagne, convaincus des avantages d'une relation solide et durable pour la sécurité et l'indépendance de l'Allemagne et de l'importance de l'ordre et de l'équilibre de l'Europe (...ont décidé) de constituer un lien durable ».

Les objectifs sont clairement établis :

« *die Erhaltung der Äußerer und innerer Sicherheit Deutschlands und die Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten* ».

soit « le maintien de la sécurité intérieure et extérieure de l'Allemagne et l'indépendance et l'invulnérabilité de chaque état allemand. »

Le *Bundesakt* met en place une représentation collective qui se tiendra à Francfort, le *Bundestag*, qui regroupe deux Chambres, le Plenum et le Conseil. Une première répartition des voix entre les Etats allemands donne, pour le Plenum, 4 voix pour chacun des Etats suivants, l'Autriche, la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Hanovre et le Wurtemberg. Les 33 autres principautés reçoivent une, deux ou trois voix suivant leur poids dans la confédération (MÖLLER, 1989). Dans le Conseil, les 11 Etats les plus importants sont dotés d'une voix, les autres reçoivent collectivement 6 voix. Cette structure ne laisse évidemment pas de place pour une véritable conduite commune des affaires mais elle constitue un premier pas vers le fédéralisme. La place faite à l'unanimité et les rivalités entre la Prusse et l'Autriche ne permirent cependant pas de forger une véritable fédération. Au sein de l'opinion, l'exigence d'un ancrage encore plus fort se fit de plus en plus sentir et déboucha, à l'occasion de la révolution de mars 1848, sur une proposition de « *Reichsverfassung* » (NIPPERDEY, 1987). Au prix de très gros efforts, elle fut présentée par l'Assemblée Nationale réunie dans l'Eglise Saint Paul de Francfort et peut s'apparenter, à côté des constitutions fédérales des Etats-Unis et de la Suisse, à une véritable constitution fédérale. L'indépendance des Etats membres est ainsi réaffirmée à moins que la Constitution n'en dispose autrement. Deux Chambres représentent le peuple<sup>182</sup> (la *Volkshaus*) et les Etats (la *Staatenhaus*). Les représentants de la *Staatenhaus* étaient élus pour une moitié par les représentants du peuple de chaque Etat. Pour l'autre moitié, ils étaient nommés par le Gouvernement de l'Etat. Chaque Loi doit être acceptée par l'une et l'autre des Chambres : chaque chambre avait donc un droit de veto absolu vis-à-vis de l'autre. Cette assemblée était élue pour 6 ans mais devait être renouvelée pour moitié tous les trois ans<sup>183</sup>. Face au refus du nouvel Empereur de prêter serment à une Constitution née de mouvements révolutionnaires, miné par les tensions entre les tenants de la « grande Allemagne » (intégrant l'Autriche) et de la « petite Allemagne », ce projet de nouvelle constitution avorta. La Prusse, confortée par sa victoire contre l'Autriche en 1866<sup>184</sup>, étendit sa domination à l'ensemble de l'Allemagne. A partir de 1867, sous l'impulsion de BISMARCK, fut établie une Confédération de l'Allemagne du Nord puisque l'Autriche avait été évincée<sup>185</sup>. Le rapprochement des Etats du Sud<sup>186</sup> avec la confédération de l'Allemagne du Nord s'effectue dans le cadre d'une union douanière – le *Zollverein* - et militaire. Bismarck réussit ainsi à concilier le refus d'un centralisme trop fort avec une

---

<sup>182</sup>Election au suffrage direct pour les hommes de plus de 25 ans sans condamnation : un mandat pour 100000 voix

<sup>183</sup>La Prusse comptait 40 représentants, l'Autriche 38.

<sup>184</sup> La victoire prussienne le 3 juillet 1866 à Sadowa, appelée aussi bataille de Königgrätz en Allemagne, ouvrit la voie à la paix de Prague qui donne le Schleswig-Holstein, Hanovre, la Hesse (Kurhessen), Nassau et Francfort à la Prusse. Le « Deutscher Bund » disparut et l'Autriche quitta la scène politique allemande.

<sup>185</sup>Cette confédération de l'Allemagne du Nord comprenait la Prusse, la Saxe, la Saxe-Meiningen, la Hesse-Darmstadt-Oberhessen et Reuss ainsi que les Etats annexés de Hanovre, Kurhessen, et Nassau.

<sup>186</sup>C'est-à-dire la Bavière, le Wurtemberg et le Grand-Duché de Hesse. L'entrée des Etats du Sud donna lieu à des concessions de la part de la Prusse (*Reservatrechte*) qui conduisirent à des inégalités de traitement sur le territoire (LAUFER, 1994, p. 35).

hégémonie de la Prusse qui détenait un tiers des voix au BUNDESRAT (17 contre 43). De plus le Roi de Prusse était empereur (ROVAN, 1994).

A la lumière des enseignements de l'histoire allemande, l'organe fort des premières constitutions allemandes réside dans l'Assemblée des Länder ou *Bundesrat*. Le *Reichstag*, élu par le peuple allemand, jouait un rôle annexe en matière de pouvoir législatif et les lois ne pouvaient être acceptées qu'en accord avec le *Bundesrat*, qui disposait ainsi d'un véritable droit de veto (BRUNET, 1921).

### 2.1.2) La Constitution du 16 avril 1871

L'Allemagne est présentée d'emblée comme un Etat Fédéral, dans un sens différent que celui que nous connaissons aujourd'hui : au-dessus des Etats-membres a été constitué un Etat central, le *Reich*, dont le but est d'accroître, pour la collectivité, la puissance politique, économique et militaire. Le *Reich* est présidé par l'Empereur qui nomme un Chancelier qui, à son tour, se fait assister de « Secrétares d'Etat ». Son rôle renvoie aux attributions du pouvoir exécutif. Deux chambres forment le pouvoir législatif : le *Bundesrat*, qui représente les Princes Fédérés et s'apparente à une institution fédérale et monarchique et le *Reichstag*, dont les pouvoirs sont plus faibles et qui représente le peuple allemand<sup>187</sup>. Ces deux chambres se partagent le droit de proposer et de voter des lois. Le *Bundesrat* a le pouvoir, avec l'accord de l'Empereur, de dissoudre le Reichstag (ROVAN, 1994 ; NIPPERDEY, 1992 ; LAUFER, 1991). La structure politique de l'empire comprend 25 Etats plus le territoire d'Alsace-Lorraine :

*Royaumes* : Prusse, Bavière, Saxe, Wurtemberg

*Grands-Duchés* : Bade, Hesse

*Duchés* : Saxe-Meiningen, Saxe-Cobourg<sup>188</sup>-Gotha

*Principautés* : Mecklembourg-Schwerin, Saxe-Weimar, Mecklembourg-Strelitz, Oldenburg, Brunswick, Saxe-Altenburg, Anhalt, Schwarzburg-Rudolfstadt, Schwarzburg-Sonderhausen, Waldeck, Reuss<sup>189</sup> (ancienne ligne), Reuss (nouvelle ligne), Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Brême et Hambourg.

Chaque Etat possède une Constitution propre très différente d'un Etat à l'autre : on peut dénombrer trois Républiques (Hambourg, Brême et Lübeck) et vingt-deux monarchies. En poussant notre analyse dans le détail, on peut observer que les Etats les plus importants ont adopté une double représentation législative : une Chambre haute représentant la Noblesse et une Chambre Basse élue soit au suffrage universel direct (Bavière, Wurtemberg) soit un système de vote plural (Saxe) soit encore selon un système qui divise la population en classes et accorde une influence aux gros contribuables (Prusse).

---

<sup>187</sup>Les élections se font au suffrage universel et direct mais sont exclus du droit de vote les « assistés » et le code électoral fixe à 25 ans la majorité. Le *Reichstag* fut en fait une concession faite à la petite bourgeoisie qui avait vu ses espoirs déçus lors de la révolution de 1848.

<sup>188</sup> Durant la révolution de 1918, l'Etat de Cobourg se détacha de l'Etat de Saxe-Cobourg-Gotha. Le 30 octobre 1919, un référendum vota le rattachement de Cobourg à la Bavière par 16102 voix contre 3460 voix pour le rattachement à la Thuringe. Ce rattachement à la Bavière fut accepté, après consentement de la Bavière, par la Loi du Reich du 30 avril 1920 (BRUNET, 1921).

<sup>189</sup> Les deux Etats de Reuss forment la Thuringe actuelle (BRUNET, 1921, p. 76).

Quelle analyse critique peut-on dresser de la Constitution de 1871 ? Il est indispensable de rappeler que ces institutions, au delà de la rapide description qui vient d'en être donnée, restent néanmoins antidémocratiques, antiparlementaires et renforcent le rôle central du *Reich* et donc de la Prusse. De plus, l'unité allemande ne résulte pas d'une décision populaire, mais d'un accord princier conclu « au sommet ». De façon générale, on assiste à une lente uniformisation des Etats allemands sous l'impulsion de la législation du *Reich*. Les directives et les dispositions édictées par le *Reich* ont peu à peu entamé les formes de particularisme régional, même si la Bavière a été dotée de « droits réservés ». En matière financière, les Etats conservent une indépendance financière, pour les impôts directs et les taxes mais le *Reich* perçoit de plus en plus de recettes et ainsi il est de plus en plus difficile pour les Etats de percevoir des impôts propres.

### *Une Constitution qui consacre l'hégémonie de la Prusse*

Dans un cadre plus politique, il apparaît après une lecture plus critique, que la Constitution allemande est en fait fondée sur la notion d'inégalité. Tout d'abord, entre le *Reichstag* et le *Bundesrat*, ce dernier est incontournable et possède des attributions largement supérieures au *Reichstag*. Plus largement, « la Prusse exerçait en Allemagne une véritable hégémonie » (BRUNET, 1921, p. 24). D'une part le Roi de Prusse était de plein droit Empereur et nommait un Chancelier, en général originaire de Prusse. D'autre part, elle possédait 17 voix au *Bundesrat* contre 6 pour la Bavière, 4 pour la Saxe et le Wurtemberg, 3 pour le Bade et la Hesse, 2 pour le Mecklembourg et le Brunswick. Les autres Etats ne détenaient qu'une voix. A cela s'ajoutent les voix de la Rhénanie (3 voix ), les voix de l'Alsace-Lorraine et celle de Waldeck qui revenaient en fait de droit à la Prusse (LAUFER, 1994, p. 31). Sur les 58 voix du *Bundesrat*, la Prusse en détenait le tiers mais cela suffisait à stopper toute réforme d'importance. En effet 14 voix suffisaient à arrêter une réforme constitutionnelle et la Prusse possédait donc un véritable droit de veto. Enfin, au *Reichstag*, la Prusse exerçait la même prépondérance : elle regroupait plus des deux-tiers de la population allemande (40 millions contre 64 millions pour l'ensemble de l'Allemagne). Ainsi elle élisait 236 des 397 députés que comptait le *Reichstag*. Enfin, la superficie de l'Etat de Prusse représentait 65 % du territoire allemand. Ces règles du jeu nous éloignent largement des modèles normatifs de l'économie constitutionnelle, développés par TULLOCK et BUCHANAN ou BIEHL.

Malgré certaines références à des principes démocratiques, comme le suffrage universel pour l'élection du *Reichstag*, la Constitution allemande de 1871 trahit la main mise de la Prusse sur l'Allemagne. Comme le rappelait le Président WILSON, elle était « la plus vaste entreprise de domination que le monde ait jamais connue » (BRUNET, 1921, p. 26).

A la fin de la première guerre mondiale, un vent de réforme souffle sur l'Allemagne. L'Empereur accepte sous la pression de la défaite de parlementariser le régime. Deux lois furent votées le 28 octobre 1918. Elles renforcent les prérogatives du *Reichstag* : suivant l'article 15, « le Chancelier et ses représentants sont responsables de la conduite des affaires devant le *Bundesrat* et le *Reichstag* ». De plus le *Reichstag* reçoit le pouvoir de conclure des traités et « de déclarer la guerre ». Ces textes de Loi étaient accompagnés d'une lettre de Guillaume II au Chancelier dans laquelle il précisait que « l'Empereur est au service du peuple ». Nombre de juristes allemands ont considéré cette lettre comme le signe d'une « abdication politique » de l'Empereur (BRUNET, 1921, p.30). Mais ce progrès

indéniable vers la démocratie fut de courte durée et la victoire alliée, le 11 novembre 1918, précipita l'Allemagne dans une période de troubles et d'insurrections révolutionnaires.

### *Une ébauche de Constitution Financière*

La Constitution de 1871 intègre certaines dispositions financières qui méritent d'être précisées. Le *Reich* allemand était en effet entièrement dépendant des subsides des Etats allemands. Ces dotations - les « *Matrikular-Beiträge* » - étaient calculées en fonction du nombre d'habitants et étaient approuvées chaque année par le budget impérial. Les recettes des douanes, bien qu'elles fussent administrées directement par les Etats, revenaient cependant au *Reich*. Il avait été prévu, dans la Constitution, de créer de nouveaux impôts pour le *Reich* de façon à le rendre dépendant des Etats, bref à le tenir en « laisse » (LAUFER, 1994, p. 34). Les efforts de Bismarck pour mettre en place une véritable Constitution Financière<sup>190</sup> échouèrent et les dispositions transitoires qui avaient été prises furent prolongées. Le *Reichstag* comme le *Bundesrat* s'opposèrent en effet vigoureusement à ces projets en cherchant à limiter l'influence du *Reich* et à le rendre dépendant du financement des Etats. A l'inverse des attentes de Bismarck, le Parlement adopta la « Clause de *Frankenstein*<sup>191</sup> » qui devait constituer un coup d'arrêt à l'expansion du *Reich*. Cette clause limite à 130 millions de Mark par an les recettes du *Reich* provenant des impôts de douanes et sur le tabac, puis plus tard sur les timbres et l'alcool (*Branntwein*). Au delà de 130 millions de Mark, ces recettes devaient être reversées aux Etats selon une règle de répartition fondée sur la population. Une situation de déficit est donc instituée dans les finances du *Reich*, ce qui renforce le principe d'un système de transferts financiers du bas vers le haut, c'est-à-dire des Etats vers le Bund (« *Matrikular-Beiträgen* »). Ce contrôle financier des Etats sur le *Reich* constitue une donnée fondamentale de la Constitution de 1871 : elle limita l'apparition d'une véritable constitution financière et la péréquation des recettes entre le *Reich* et les Etats et, sans renforcer les pouvoirs du *Reich*, donna à la Prusse une véritable hégémonie sur l'Allemagne car celle-ci possédait un droit de veto sur l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Ce système était enfin fondé sur une séparation stricte des recettes fiscales entre niveaux de pouvoir (*Trennsystem*), qui s'est révélée totalement inélastique (LAUFER, 1994).

La constitution financière de l'Allemagne wilhémienne tranche avec l'organisation politique car elle laisse une large place aux Etats, qui ont réussi, sur le plan des finances publiques, à contenir le rôle du *Reich*. En termes de Constitution financière, elle ne développe pas directement de véritable redistribution interrégionale des ressources fiscales. Néanmoins, c'est sur le terrain social, en matière d'assurance et de redistribution, que l'Allemagne de Bismarck a réalisé ses plus nettes avancées. La politique sociale allemande est en effet associée au nom de Bismarck, qui, pour freiner l'ascension des mouvements socialistes, décida d'instaurer un système de protection sociale généralisée<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup>Bismarck considérait son action dans le sens d'une Constitution Financière comme une tâche politique de la plus haute importance.

<sup>191</sup> Du nom du député du Centre qui gagna en fin de compte l'accord de BISMARCK : FREIHERR VON AND ZU FRANCKENSTEIN

<sup>192</sup> 1883 : assurance maladie obligatoire pour les ouvriers; 1884 : assurance accident pour certains ouvriers; 1889 : assurance vieillesse pour les ouvriers, étendue en 1911 aux employés; 1918 : début de l'assurance chômage sur une base communale

Jusqu'à l'automne 1918, l'Allemagne vivait sous le régime de la Constitution du 16 avril 1871. Avec la défaite militaire de 1918 et la fièvre révolutionnaire de novembre 1918, c'est l'ensemble de l'œuvre de Bismarck qui s'effondre. Face à cet état de chaos, quel sens peut-on donner à la Constitution de Weimar, votée le 11 août 1919 ?

### 2.1.3) *L'insurrection socialiste de 1918 ou la difficile émergence de choix collectifs en Allemagne*

Avant de passer à l'étude de la Constitution de Weimar, il est indispensable de replacer la situation politique, économique et sociale de l'Allemagne dans son contexte de novembre 1918. Les événements qui vont en effet se dérouler durant l'hiver 1918 vont profondément marquer la conscience collective allemande, en particulier en y inscrivant la nécessaire prise en compte de logiques solidaires (ROVAN, 1994).

C'est à Kiel, à bord des vaisseaux de la marine impériale que, le 4 novembre, les matelots révoltés forment un conseil de Soldats et se rendent maîtres de la situation. Peu à peu les émeutes se propagent dans le Nord de l'Allemagne (Lübeck, Hambourg, Brême) où est décrétée la grève générale. Puis c'est l'ensemble des grands foyers industriels de l'Allemagne qui s'enflamme. La révolte se propage en suivant une ligne diagonale en partant du Nord-Ouest de l'Allemagne pour finir en Saxe, à l'extrême Sud-Est. Le 9 novembre 1918, c'est l'ensemble de l'Allemagne du Nord, du Centre et du Sud qui est entre les mains des Conseils d'Ouvriers et de Soldats. La réaction des autorités est inexistante et, à Munich, la famille royale est expulsée dans la nuit du 7 au 8 novembre<sup>193</sup>.

De Berlin, l'autorité militaire ne peut s'opposer au mouvement qui s'organise. Les sociaux-démocrates prennent le pouvoir le 9 novembre 1918. Le 9 novembre à deux heures de l'après-midi « la République allemande »<sup>194</sup> est proclamée à la Terrasse du *Reichstag* par le secrétaire d'Etat Philipp SCHEIDEMANN (1865-1933). GUILLAUME II (1859-1920) franchit le 10 novembre la frontière hollandaise en tant que « simple particulier ». Le social-démocrate EBERT (1871-1925) est nommé Chancelier (LAUFER, 1992 ; ROVAN, 1994).

Dans toute l'Allemagne, les Conseils d'Ouvriers et de Soldats prennent en main le pouvoir politique : ils sont composés de deux tendances diamétralement opposées : d'une part, les sociaux-démocrates qui souhaitent la création de la République allemande et la réunion d'une Assemblée Constituante. D'autre part, les communistes, les socialistes indépendants et les spartakistes poursuivent avant tout un but révolutionnaire. Cette tendance revendique la socialisation des moyens de production, l'établissement d'une dictature du prolétariat à l'image du modèle des Soviets et la consolidation des Conseils d'Ouvriers et de Soldats (BRUNET, 1921).

---

<sup>193</sup> Le Ministre-Président de Bavière, KURT EISNER (1867-1919, assassiné), proposa même de dissoudre le Reich. Ayant reçu peu d'échos auprès des Etats du Sud, il tenta de se rapprocher de la jeune République de Tchécoslovaquie et de l'Autriche au sein d'une Confédération du Danube (« *Donauföderation* »). Les tentatives de EISNER échouèrent face à l'intransigeance du Gouvernement du *Reich* à Berlin qui menaça même de recourir à la force pour maintenir l'unité du *Reich*.

<sup>194</sup> Discours du Chancelier EBERT le 9 novembre 1919 au Reichstag, Berlin. Il ajoute que « que cette journée soit une journée de gloire éternelle dans l'histoire de l'Allemagne. Vive la République allemande ! ».

Alors que la Révolution avait été initiée par les socialistes indépendants (ERNST DAÜMIG en particulier<sup>195</sup>), il apparaît de plus en plus que ce sont les sociaux-démocrates qui se rendent maîtres du pouvoir. Dès le 10 novembre, un Gouvernement de six personnes est constitué comprenant 3 sociaux-démocrates et 3 socialistes indépendants. Au Cirque Busch de Berlin où se tenait une Assemblée plénière des Conseils d'Ouvriers et de Soldats de Berlin, il est proclamé, que « l'Allemagne est devenue une République, une République socialiste ». Le Gouvernement prend l'appellation de « Conseil des Commissaires du Peuple » (*Rat der Volksbeauftragten*). Ses premières décisions font entrer l'Allemagne dans la démocratie et les « temps modernes » : élection au suffrage secret, direct et universel sur une base de représentation proportionnelle pour toutes les personnes de sexe masculin ou féminin<sup>196</sup> âgées d'au moins 20 ans, libertés d'associations totales, journée de huit heures de travail<sup>197</sup>,...

Tout en réduisant l'influence des socialistes indépendants au sein du Conseil, les sociaux-démocrates poursuivirent sur la voie des élections pour une Assemblée constituante non sans s'opposer de plus en plus au Comité Exécutif des Conseils d'Ouvriers et de Soldat de Berlin qui regroupait le frange la plus extrémiste des réformateurs allemands. Refusant d'abandonner ainsi la partie, les socialistes indépendants et les spartakistes déclenchèrent une première insurrection à Berlin le 23 décembre 1919. Ces événements renforcèrent la détermination des sociaux-démocrates : NOSKE (1868-1946) et WISSEL rejoignirent l'exécutif du Gouvernement. Le 3 janvier, les indépendants et les communistes tentèrent un nouveau coup de force qui s'acheva dans un affrontement sanglant entre les troupes de NOSKE et les spartakistes. ROSA LUXEMBOURG<sup>198</sup> (1871-1919) et KARL LIEBKNECHT (1871-1919) furent assassinés durant cette semaine sanglante. Après cette insurrection, les élections générales pour l'Assemblée Constituante eurent lieu le 19 janvier 1919 : la victoire des sociaux-démocrates fut complète. Concernant la composition de la nouvelle Assemblée, 39 femmes sur 423 députés siégèrent dans cette nouvelle Assemblée. Le tableau suivant résume la répartition des sièges de la nouvelle Assemblée :

**Tableau 3 : répartition des sièges de l'Assemblée Constituante de 1919**

<b>Partis</b>	<b>Voix obtenues</b>	<b>Nombre de députés ( et femmes)</b>
<i>Parti populaire national allemand</i>	3 200 000	42 (3 femmes)
<i>Parti populaire allemand</i>	1 200 000	22 (1 femme)
<i>Centre</i>	6 000 000	89 (6 femmes)
<i>Démocrate</i>	5 600 000	74 (7 femmes)
<i>Social-Démocrate</i>	11 400 000	163 (17 femmes)
<i>Indépendant</i>	2 300 000	22 (3 femmes)
<i>Autres partis</i>	500 000	9 (2 femmes)

Source : BRUNET, 1921

<sup>195</sup>Notons qu'ERNST DAÜMIG a suivi, à Moscou, un enseignement sur le mouvement bolchevique et entretenait d'étroites relations avec le parti bolchevique russe.

<sup>196</sup> Le vote féminin interviendra en France en 1945

<sup>197</sup> Cette disposition entrera en vigueur en janvier 1919

<sup>198</sup> Economiste de formation

L'Assemblée Constituante met en lumière le rôle fondamental des sociaux-démocrates dans la naissance de la République de Weimar. Ils restent théoriquement fidèles au programme d'Erfurt et donc au dogme marxiste de la lutte des classes. Mais ils aspirent à une véritable démocratie fondée sur le suffrage universel et le régime parlementaire pour mener à bien des réformes d'inspirations socialistes. Ils regroupent de nombreuses tendances, comme par exemple LEGIEN (1861-1920), président de la Confédération Générale Ouvrière Allemande mais aussi WISSEL qui tentera de contrôler systématiquement l'économie privée.

Elue, l'Assemblée Constituante se réunit le 6 février à Weimar et délaisse ainsi Berlin car on craignait de nouvelles insurrections. Les premières tâches auxquelles s'attache la nouvelle Assemblée Constituante confirme l'idée selon laquelle on assiste bien à un déplacement du centre de gravité du *Bundesrat* vers l'Assemblée populaire. Par une Loi du 10 février 1919, le *Bundesrat* est transformé en une Commission des Etats : le nombre de voix par Etats est corrigé<sup>199</sup> : La Prusse, 19 , la Bavière, 7, la Saxe, 7, la Wurtemberg, 3, le grand Duché de Bade, 3, le Grand Duché de Hesse, 2, les autres Etats, 1. Mais désormais et contrairement à la Constitution de 1871, c'est l'Assemblée Populaire qui a le dernier mot même si un accord entre les deux Assemblées est souhaité. Sous l'impulsion de PREUSS, les débats préparatoires à la Constitution durent 9 mois durant lesquels de nombreuses dispositions transitoires sont votées. La Constitution est votée le 31 juillet par 262 voix contre 75. Elle entre en vigueur le 11 août 1919. Très rapidement l'engagement de l'Assemblée Constituante dans la sphère économique est indéniable, d'autant plus qu'il y a urgence : Loi sur le sacrifice à la détresse du *Reich*, Loi sur l'impôt de consommation, Loi sur l'impôt sur le revenu, Loi sur les Conseils d'entreprise, Loi sur le transfert au *Reich* des chemins de fer et des Postes des Etats...

En concentrant notre analyse sur les implications économiques et financières de la Constitution de 1919, nous tenterons maintenant de préciser ses particularités en particulier en termes de choix coopératifs et solidaires : assiste-t-on à la naissance d'une véritable constitution économique et sociale ? N'exprime-t-elle pas une issue au conflit des valeurs individuelles pour la redistribution, qui a été particulièrement vif dans l'Allemagne de 1918 ?

## **2.2) La Constitution de Weimar (1919) : une constitution de compromis et l'émergence de choix redistributifs plutôt forts**

Avant de préciser les dispositions économiques de la Constitution du 11 août 1919, il est indispensable de dresser auparavant un rapide aperçu général des dispositions constitutionnelles.

L'avènement de la République de Weimar marqua un double virage : la disparition du caractère monarchique qui avait entraîné la chute du IIème *Reich* et le frein mis à l'hégémonie de la Prusse. Bien que le Président et le Chancelier du *Reich* ne fut plus automatiquement prussien, la Prusse restait l'un des Etats les plus importants du *Reich* malgré la refonte de la frontière orientale de l'Allemagne avec la Pologne (BRUNET, 1921).

---

<sup>199</sup> Un système complexe de représentation est institué : les Etats doivent être dotés d'un système de gouvernement issu du suffrage universel. Chaque Etat a au moins une voix. Les Etats importants ont une voix par millions d'habitants et l'excédent leur est compté comme un million et donc vaut une voix supplémentaire s'il est au moins égal au nombre d'habitants de l'Etat le moins peuplé.

L'article 1 de la nouvelle Constitution affirmait que "*le Reich allemand est une République. Le pouvoir d'Etat vient du peuple*". La nouvelle Constitution repose sur le suffrage universel, direct, égal et secret et sur la représentation proportionnelle (article 22). Le Gouvernement est responsable devant le *Reichstag* (article 54), qui regroupe la quasi-totalité des compétences législatives (article 68). Ce système démocratique n'était pas uniquement parlementaire. Comme le rappellent les juristes allemands, repris par M. FROMONT, le terme de « démocratie plébiscitaire » peut être employé pour caractériser la jeune République de Weimar (FROMONT, 1993). Ainsi le Président du *Reich* était élu au suffrage universel pour 7 ans et disposait de compétences étendues : droit de dissolution du *Reichstag*, pleins pouvoirs en cas de crise<sup>200</sup>. De plus, il est reconnu au peuple le droit d'initiative législative à la demande d'un dixième des électeurs, le droit de révoquer le Président à la demande d'un tiers des députés du *Reichstag*, le droit de se prononcer sur un référendum proposé par le président du *Reich* ou un tiers des députés du *Reichstag*.

Néanmoins la continuité politique avec l'ancien régime était maintenue (PEUKERT, 1987): la République de Weimar demeurait un « *Reich* ». Le *Reichsrat*, qui remplaçait le *Bundesrat*, était composé des représentants des anciens Etats, qui perdent le titre d'Etats de l'époque wilhéminienne pour être « dégradé » en *Länder*<sup>201</sup>, avec une représentation inégalitaire des droits de vote comme dans l'ancien régime (LAUFER, 1992, p. 37). Le *Reichsrat* n'a de plus pas d'initiative législative et occupe une position plutôt faible, en agissant surtout sur les procédures et dispositions réglementaires et administratives édictées par le *Reich*. Enfin, il possède un droit de véto – 2/3 des voix - sur toute modification de la Constitution (LAUFER, 1992). Même si le régime reste fédéral, une centralisation importante de l'autorité peut être observée : le *Reich* conserve l'essentiel du pouvoir législatif ainsi que les juridictions de cassation. Les Etats membres se voient dotés de la compétence administrative et financière ainsi que des juridictions de fond. Leur rôle se limite à un rôle d'exécution. De fait, le pouvoir d'intervention du *Reich* dans les affaires intérieures des *Länder*, « y compris celui de changer le Gouvernement de l'un d'entre eux » (FROMONT, 1993, p. 13), est reconnu (article 48 alinéa 1). Ces dispositions furent employées par le Gouvernement du *Reich*. De plus les *Länder* perdirent leur compétence en matière diplomatique et militaire au profit du *Reich*. Les frontières, avec l'accord des populations intéressées, pouvaient être remises en cause par le *Reich* (article 18). Enfin, comme nous le verrons, leur compétence fiscale se trouva aussi pour le moins amoindri :

« *Le Reich a le droit de légiférer sur les impôts et autres recettes, pour autant qu'il les affecte en tout ou en partie à ses fins. Si le Reich s'attribue des impôts ou autres recettes qui jusque-là étaient réservées aux Etats, il doit prendre en considération le maintien des moyens d'existence des Etats* » (article 8).

Bien que le caractère démocratique de la République de Weimar ne puisse être mis en doute, force est de reconnaître que son fonctionnement ne fut pas à la hauteur des aspirations mises en elle : dès 1925, l'Allemagne fut gouvernée de façon présidentielle et quasi-

---

<sup>200</sup>Ces pleins pouvoirs peuvent être exercés soit dans un Land soit au niveau du *Reich*, ce qui permit la constitution de gouvernements minoritaires et, au bout du compte, la mise en place d'une véritable dictature présidentielle.

<sup>201</sup> En 1939, la répartition des voix au *Reichsrat* s'établit comme suit (LAUFER, 1994, p. 38) : Prusse : 26 ; Bavière : 11 ; Saxe : 7 ; Wurtemberg : 4 ; Bade : 3 ; Hamburg : 2 ; Hesse : 2 ; Thuringe : 2 ; les 10 autres *Länder* : une voix

monarchique<sup>202</sup> et l'Assemblée tenta de trouver en vain une voie médiane entre communistes, démocrates et l'extrême droite qui amena la chute du régime en 1933.

### 2.2.1) Droits et devoirs fondamentaux des Allemands : une ébauche d'ordre économique

La deuxième partie de la Constitution allemande définit les droits et devoirs fondamentaux des Allemands. Les droits fondamentaux des individus sont garantis. Néanmoins de nombreux articles laissent planer le doute quant à une éventuelle action de l'Etat dans la sphère privée. Ainsi, concernant le logement, il est précisé que :

*"Le domicile de tout Allemand est pour lui un lieu d'asile inviolable. Des exceptions ne peuvent être établies que par des lois"(Article 115)".*

Cet article ouvre-t-il la voie à des réquisitions de logement pour lutter contre la crise ? Ce n'est pas impossible puisque :

*"La propriété est garantie par la Constitution; son contenu et ses limites sont indiquées par la législation (article 152)".*

### Une intégration sociale et économique de l'individu au nom de l'intérêt général

La liberté économique est garantie à condition d'œuvrer dans le sens du bien collectif. L'individu est doté d'un certain nombre de prérogatives individuelles mais il doit les mettre au service de la collectivité (BRUNET, 1921, p. 228). Ainsi l'article 151 définit le cadre d'une justice sociale :

*"L'organisation de la vie économique doit correspondre aux principes de la justice et se proposer comme but de garantir à tous une existence digne de l'homme. Dans ces limites, la liberté économique de l'individu doit être assurée.*

*Il n'y a lieu de recourir à la contrainte légale que pour réaliser des droits menacés ou pour satisfaire aux exigences impérieuses du droit public."*

C'est donc bien par une restriction à la liberté individuelle que commence le premier article des dispositions économiques de la Constitution de Weimar. Plus significatif reste encore l'article 163 :

*"Tout Allemand a, sans préjudice de sa liberté personnelle, le devoir moral d'employer ses forces intellectuelles et physiques comme le requiert l'intérêt de la collectivité".*

Cet article tente évidemment de réaliser la synthèse entre une approche individualiste et une vision plus collective de la société. L'objectif clairement affiché dans la Constitution est de créer une vaste classe moyenne comme le rappelle l'article 164. Nous retrouverons l'importance de cette classe moyenne chez les constitutionnalistes, les tenants de l'Economie Sociale de Marché et de l'ordo-libéralisme. Elle est caractéristique de la société allemande, qui, contre les extrêmes, tente de s'appuyer sur cette logique :

---

<sup>202</sup> Le dernier Président de la République de Weimar, le Maréchal HINDENBURG (1847-1934) était d'ailleurs favorable au rétablissement de la monarchie (MÖLLER, 1994 ; ROVAN, 1994).

*"La législation et l'administration doivent favoriser la classe moyenne indépendante dans l'agriculture, l'industrie et le commerce et la protéger pour qu'elle ne soit ni surchargée ni absorbée."*

Que la Constitution fasse référence à la liberté individuelle proprement dite, à la propriété, à la formation, à l'enseignement ou au monde du travail, force est de constater que l'on retrouve partout l'idée dominante d'une fonction sociale de l'homme (BRUNET, 1921). Une forme de justice sociale constitue un des moteurs de la Constitution de Weimar : les libertés individuelles ne sont plus perçues comme une fin en soi indépendante de toute chose. C'est à l'inverse le devoir de collaborer au bien-être et au développement de la collectivité qui est affirmé. Cette déclaration tranche singulièrement avec les Constitutions et les Déclarations des Droits Fondamentaux qui avaient été promulguées aux Etats-Unis ou en France. D'inspiration social-démocrate voire socialiste, la Constitution de Weimar refuse l'unique référence à la pure doctrine individualiste : l'individu n'est plus titulaire des droits qui n'ont d'autres limites que celles qui sont nécessaires pour assurer aux autres hommes la jouissance de ces mêmes droits. L'Etat n'est plus perçu comme un « menace » envahissante dont il convient de limiter la croissance.

### *Sur la voie de logiques redistributives et sociales*

Concernant le travail, l'individu n'a pas seulement le droit de travailler, il en a aussi le devoir comme le précise l'article 163 cité précédemment. Fait d'importance, son travail doit s'insérer dans le cadre général d'une recherche du bien-être collectif. Il n'est donc plus question de servir de simples buts égoïstes. L'Etat, en retour, doit s'assurer que :

*"La possibilité doit être donnée à tout Allemand de gagner sa vie par un travail productif. Au cas où une occupation convenable ne pourrait lui être indiquée, il sera pourvu à son entretien nécessaire. Les détails sont réglés par une Loi particulière du Reich".*

De plus, l'Etat doit protéger le travail en étendant considérablement ses attributions dans ce domaine : la Constitution prescrit la création d'une législation du travail uniforme, la mise en place d'un système d'assurances sociales étendues et garantit à chaque profession la liberté de coalition pour la défense et le progrès des conditions de travail. L'Etat doit enfin subvenir aux besoins des individus sans travail. Ainsi une ordonnance du 5 mai 1920 crée un office du *Reich* pour la recherche du travail. En ce qui concerne l'aide aux personnes sans emploi, une ordonnance du 26 janvier 1920 confie aux communes le soin de mettre en place un service d'assistance publique. Le financement est assuré par les communes (1/6 des dépenses totales), par les Länder (2/6) et par le *Reich* (3/6). Nous verrons dans la suite de ce travail l'importance de ces dispositions. Il est précisé que le refus d'une offre d'emploi signifie la radiation de l'assistance publique.

Pour ce qui a trait à la propriété, il est précisé dans l'article 153 que la propriété doit servir l'intérêt général :

*"Propriété oblige. Son usage doit être un service rendu à l'intérêt général".*

Le droit d'expropriation est considérablement élargi puisque la nationalisation d'entreprises privées peut être réalisée. De plus l'article 155 stipule que :

*"La répartition et l'utilisation du sol sont contrôlées par l'Etat de telle manière qu'il empêche les abus et se propose comme but d'assurer à tout Allemand une habitation saine et"*

*à toute famille allemande, particulièrement aux familles nombreuses, un bien de famille, comportant habitation et exploitation, qui corresponde à leurs besoins".*

Une véritable logique redistributive anime de fait les articles relatifs à la propriété du sol et du capital. Ainsi,

*"la culture et l'exploitation du sol sont un devoir du propriétaire foncier vis-à-vis de la communauté. L'augmentation de valeur du sol que reçoit un bien-fonds sans dépense de travail ou de capital doit profiter à la collectivité".*

De plus, *"toutes les richesses du sol et toutes les forces naturelles utilisables au point de vue économique sont placées sous le contrôle de l'Etat. Les droits régaliens appartenant à des particuliers doivent être transférés à l'Etat par voie législative"* (article 155).

### 2.2.2) La Constitution économique et sociale

Les éléments précédents forment une première étape vers ce qui est peut être appelé maintenant une constitution économique de la République de Weimar. La cinquième section de la Constitution est ainsi nommée « *la vie économique* ». Les libertés individuelles sont garanties à condition de concourir au bien-être collectif. Cette dernière partie de la Constitution tente de poser les fondements d'une organisation économique qui ne saurait être dominée par des considérations d'intérêt privé (PEUKERT, 1995). Elle tente de proposer une voie pour subordonner les intérêts privés à l'intérêt collectif. Ainsi est-il fait mention « *d'économie collective* » ou « *communautaire* » suivant le sens à donner à la traduction du terme allemand « *Gemeinwirtschaft*<sup>203</sup> » (article 156, phrase 4) :

*"Les coopératives de production, de consommation et leurs unions doivent être, sur leur demande, englobées dans l'économie collective en tenant compte de leur constitution et de leurs caractères particuliers"*

Deux types de réformes sont proposés : la mise en place de "Conseils" et la "socialisation" de l'économie (article 165 et article 156).

### L'ancrage des Conseils dans la Constitution

Avec la Révolution de 1918, un vent de démocratie a soufflé sur l'Allemagne. Les sociaux-démocrates ont réussi à contenir la poussée communiste : l'autonomie politique est acquise mais, d'un point de vue économique, l'Allemagne de 1918 n'a guère évolué. Malgré l'existence de syndicats, les grands propriétaires terriens à l'Est (les *Junkers*) et les entrepreneurs gardaient une domination quasi-absolue sur le marché du travail et l'activité économique. Les sociaux-démocrates, dans l'objectif de contrer les revendications les plus dures, chez les communistes par exemple, vont alors tenter de mettre en place une véritable partenariat entre employeurs et ouvriers (BRUNET, 1921). Les premières mesures furent plutôt juridiques et symboliques : liberté totale de coalition, abandon des ordonnances sur les salaires, protection des ouvriers contre les renvois arbitraires. Mais l'effort réel des sociaux-démocrates porta sur la mise en place d'un cadre légal pour une influence directe des ouvriers et employés sur la destinée des entreprises. L'objectif est de doter la classe ouvrière d'un droit de co-décision (*Mitbestimmungsrecht*) et bien entendu d'organiser ce droit (PEUKERT, 1995, p.54). L'impact de ces premières décisions sur l'Allemagne

---

<sup>203</sup> Nous proposerons par la suite une nouvelle définition de « *Gemeinwirtschaft* ».

contemporaine est indéniable et s'exprime aujourd'hui par le rôle de la cogestion qui règle les relations sociales dans les entreprises allemandes (ROVAN, 1994).

Déjà en 1918 de nombreux progrès avaient été accomplis dans la foulée des agitations révolutionnaires. Le 15 novembre 1918 fut conclu avec les syndicats patronaux un accord sur la « communauté du travail » (« *Arbeitsgemeinschaft* »). Un observateur allemand, MAX SCHIPPEL (1920), définissait en 1920 la « communauté de travail » comme « *la réunion des grandes associations patronales et ouvrières pour le règlement des rapports réciproques entre entrepreneurs et travailleurs et pour la solution en commun de toutes les questions économiques et sociales touchant à l'industrie et au travail* ». Cette association repose sur la parité, c'est-à-dire une représentation égale par moitié des ouvriers et des entrepreneurs. L'ensemble du tissu industriel allemand, par branche, est concerné par ces dispositions paritaires qui amènent le 4 décembre 1918 à la rédaction des « statuts de la communauté de travail (« *Arbeitsgemeinschaft* ») des entrepreneurs et ouvriers de l'Allemagne », valables pour toute l'Allemagne.

Peu à peu la montée en puissance de ces structures paritaires, composées pour moitié de patrons et de salariés, soutenues par les syndicats<sup>204</sup>, se heurte aux Conseils des Ouvriers qui avaient été au cœur des agitations révolutionnaires de 1918 (BRUNET, 1921). Selon ses dirigeants, il est évident que l'on s'éloigne du modèle des Soviets. On assiste alors à une opposition de plus en plus forte entre les Conseils et les sociaux-démocrates et les syndicats, qui redoutaient le poids et l'influence des Conseils : fort d'un enracinement populaire et des déceptions des ouvriers face à la situation économique des années 20, de nombreuses grèves éclatent pour soutenir les Conseils : le 26 février, SCHEIDEMANN s'engage à reconnaître les Conseils par la Constitution<sup>205</sup>. Les syndicats recherchent alors l'apaisement mais revendiquent une séparation très nette entre les Conseils et leurs syndicats (BRUNET, 1921). Le difficile accouchement d'une forme de « démocratie économique » en Allemagne s'oriente donc autour de deux grandes victoires pour les tenants d'une approche sociale de la vie économique et politique : d'un côté, la mise en place de structures paritaires fondées sur le droit de cogestion (*Mitbestimmungsrecht*) et de l'autre par l'insertion, dans la structure productive, des Conseils d'Ouvriers et d'employés. Quelles formes vont-ils prendre ? Quels objectifs les animent ? Les dispositions constitutionnelles relatives aux Conseils méritent d'être analysées en détail et restituent les fondements d'une société où les logiques de coopération, de solidarité et de choix redistributifs trouvent leur place.

### **Les Conseils dans la Constitution de Weimar : une ébauche d'ordre économique et fédéral de la vie sociale**

L'article 165 constitue le fondement de la Constitution Economique. Aussi est-il indispensable de le présenter :

*« Les ouvriers et les employés sont appelés à collaborer, en commun avec les employeurs et sur un pied d'égalité, à la réglementation des conditions de salaire et de*

---

<sup>204</sup> LEGIEN, le président allemand de la Confédération Générale Ouvrière, qualifie le 23 décembre 1918, l'ordonnance signée par les Commissaires du Peuple sur « les contrats collectifs, les Commissions d'ouvriers et employés et la conciliation des différents du travail » comme « la Grande Charte du Travail ». Cette ordonnance étend sans les modifier les pouvoirs des « Communautés de Travail ».

<sup>205</sup>Une note du 5 avril 1919 confirme l'ancrage des Conseils dans la Constitution.

*travail ainsi qu'à l'ensemble du développement économique des forces de production. Les organisations patronales et ouvrières et les contrats qu'elles concluent sont reconnus.*

*Les ouvriers et employés obtiennent, pour s'occuper de leurs intérêts sociaux et économiques, des représentations légales dans des conseils d'ouvriers d'entreprise ainsi que des conseils ouvriers de district formés selon les régions économiques, et dans un conseil ouvrier du Reich.*

*En vue de l'accomplissement de toutes les tâches économiques et pour collaborer à l'exécution des lois de socialisation, les conseils ouvriers de cercle et le conseil ouvrier du Reich se réunissent aux représentations des employeurs et des autres parties intéressées de la population pour former des conseils économiques de cercle et un Conseil économique du Reich. Les conseils économiques de cercle et le conseil économique du Reich doivent être constitués de telle manière que tous les groupes professionnels importants y soient représentés dans la mesure de leur importance économique et sociale.(...) ».*

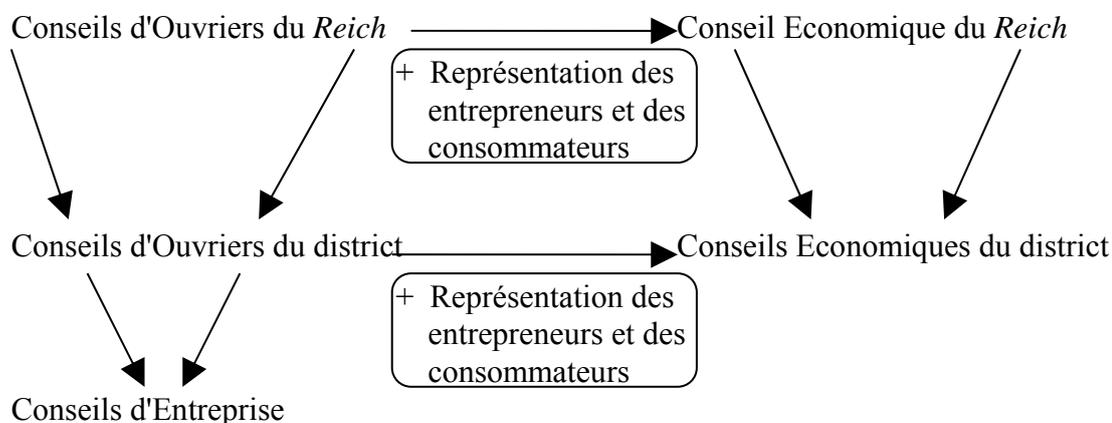
Deux entités sont donc créées : les conseils économiques et les conseils d'ouvriers et d'employés. L'étude de l'organisation de ces institutions se révèle particulièrement riche car elle vise à faire la synthèse entre la logique marchande, fondée sur l'intentionnalité des actes, parfois la confrontation, et la logique de vie sociale, fondée, de manière plus inintentionnelle sur une « communauté », une « nation ». Le Député SINZHEIMER, lors de la séance de l'Assemblée Nationale du 21 juillet 1919, précise les motivations d'une double représentation – conseils économiques et conseils ouvriers - et nous révèle les fondements de la société allemande, toujours perceptibles de nos jours (BRUNET, 1921). Là encore, comme aujourd'hui, la recherche d'une réelle parité et d'un équilibre entre tous les membres du corps social est au cœur des dispositions qui ont été votées :

*« Dans la vie économique, il y a une opposition et il y a une communauté. L'opposition qui existe dans notre vie économique (...), c'est l'opposition entre le capital et le travail. Il est donc nécessaire, puisque déjà les intérêts capitalistes ont une représentation publique dans les Chambres de Commerce,...de créer, du côté du travail, une représentation publique particulière, qui s'étende à tous les ouvriers et à tous les employés. (...). Cet organe public de représentation, c'est le Conseil des Ouvriers.*

*Mais dans la vie économique, il n'y a pas seulement une opposition, il y a aussi une communauté. Cette communauté est fondée sur l'intérêt qu'ont les patrons et les ouvriers à la production. Les Conseils Economiques ont pour mission, par opposition aux Conseils d'Ouvriers, de réaliser ces devoirs de production communs qui incombent également aux patrons et aux employés salariés ».*

L'organisation administrative des Conseils peut être analysée grâce au schéma suivant. Il met en valeur à la fois le choix de la coopération et de la concertation dans le mode de régulation sociale, mais aussi l'intégration des logiques fédérales, avec un mouvement horizontal et une représentation locale.

**Figure 22 : organisation des conseils ouvriers et des conseils économiques : choix coopératifs et logique fédérale**



Il est de plus stipulé, dans la Constitution, que des « corps autonomes » peuvent être créés par les Conseils Economiques. De façon plus générale, les Conseils Economiques ont pour mission de collaborer à l'exécution des lois de socialisation. Il est évident que les dispositions présentes dans la Constitution du 11 août 1919 dépassent largement le cadre d'une simple politique opportuniste. Elles renvoient à une conception de la politique économique qui tente de réaliser une synthèse entre l'influence originelle des « Soviets » et les aspirations des sociaux-démocrates.

Les Conseils Economiques sont de plus dotés de pouvoirs politiques particuliers comme le précisent les derniers alinéas de l'article 165 :

*« Le gouvernement du Reich, avant de déposer des projets de lois de politique sociale et économique d'une portée fondamentale, doit les soumettre pour avis au conseil économique du Reich. Le conseil économique du Reich a le droit de prendre l'initiative de propositions de lois de même nature. Si le gouvernement du Reich n'y donne pas son assentiment, il doit néanmoins porter la proposition au Reichstag avec l'exposé de son propre point de vue. Le conseil économique du Reich peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres.*

*Les conseils ouvriers et économiques peuvent, dans les domaines qui leurs sont assignés, être investis de pouvoirs de contrôle et d'administration.*

*Il appartient exclusivement au Reich de régler l'organisation et les attributions des conseils ouvriers et économiques ainsi que les relations avec d'autres corps sociaux autonomes. »*

La Constitution donne donc au Conseil un certain nombre de pouvoirs non négligeables même si le législateur limite considérablement les pouvoirs de décision : il donne son avis sur l'ensemble des projets de loi à caractère économique et social. Il peut aussi proposer des lois qui doivent alors être débattues devant le *Reichstag*, même si le Gouvernement s'y oppose. C'est une forme de Parlement Economique qui regroupe les acteurs du circuit économique national.

Néanmoins, il est intéressant de s'interroger maintenant sur la liberté de manœuvre d'une telle institution et d'examiner sa relation avec les syndicats. Le rôle des Syndicats n'est en effet pas modifié : ils doivent régler les questions liées aux conditions de travail et aux salaires à l'aide de contrats collectifs. Quelle place reste-t-il alors pour les Conseils ?

Dans les faits, la Loi du 4 février 1920 institua les Conseils d'Entreprise<sup>206</sup>. Le détail de la représentation des ouvriers et des employés dans les entreprises est assez complexe. Des comités de conciliation employeurs-ouvriers sont créés. Le champ d'action des conseils dans l'entreprise est vaste mais reste, à deux ou trois exceptions près, purement consultatif : droit de regard sur les conditions de travail, règlement des différends ouvriers-employeurs, collaboration à la fixation des salaires, protection contre les renvois abusifs, collaboration à la gestion des caisses de retraite, maladies... Mais ils interviennent aussi dans la gestion de l'entreprise : coopération lors de décision de modernisation, réflexion commune sur la productivité, droit de regard sur la marche de l'entreprise - un rapport d'activité doit être transmis au Conseil (un bilan d'activité par an et, au moins une fois par trimestre, un rapport d'étape sur la marche de l'entreprise)<sup>207</sup>.

Pour les plus grandes sociétés - Sociétés par actions, les Commandites par actions, les Sociétés à Responsabilité Limitée -, des représentants du Conseil d'entreprise peuvent siéger au sein du Conseil d'Administration mais il n'ont qu'un rôle consultatif bien que leur droit de vote soit reconnu (Loi du 4 février 1920). Les motivations qui ont poussé le législateur à une telle réforme se résument simplement dans la Loi :

*« L'octroi d'un pouvoir aussi étendu et qui transforme le droit de codélibération généralement accordé à la classe ouvrière en un droit de codécision est proposé dans la conviction que rien n'est plus propre à augmenter la joie au travail, le sentiment de la responsabilité et la productivité des entreprises que le droit reconnu aux ouvriers de collaborer sous leur responsabilité à la direction suprême des entreprises ».*

Bien que les Conseils n'aient en fait qu'un rôle essentiellement consultatif, leur création amène de profonds changements dans la structure sociale de la société allemande. Certains socialistes allemands considéraient que la naissance des Conseils constituait une étape importante vers le « socialisme » et la « collectivisation » des moyens de production (BRUNET, 1921, p.285). Il n'en fut rien et l'on s'orienta plus vers des logiques de cogestion, l'application des dispositions de la Constitution de Weimar s'avérant délicate par la suite.

### **Le projet de Conseil Economique National**

Au niveau national maintenant, la Création d'un Conseil Economique Provisoire a été ébauchée en mai 1920. Il regroupe les représentants des acteurs de la vie économique nationale. Son action a été présentée dans l'article 165 de la Constitution de Weimar. Sa première réunion s'est tenue le 30 juin 1920 et il a été présenté comme un véritable parlement économique. Néanmoins, son rôle reste purement consultatif même si ces membres sont élus par les associations professionnelles et économiques ce qui le distingue d'une commission technique, par exemple. Il se compose des plus hautes personnalités du monde économique allemand et sa composition peut être déclinée, pour ce qui est du Conseil National Provisoire de la façon suivante : chaque groupe est représenté sur la base

---

<sup>206</sup>Cette Loi fut adoptée par 213 voix contre 64 (BRUNET, 1921).

<sup>207</sup>Il est fait mention d'une réserve concernant les secrets techniques de l'entreprise.

d'un système paritaire. De plus pour tenir compte des différences régionales, une pondération en fonction des organes de représentation régionale a été insérée afin de représenter les Chambres Régionales de Commerce par exemple (et donc, dans le cas des employeurs, éviter une unique représentation des syndicats patronaux nationaux).

**Tableau 4 : la composition du Conseil Economique Provisoire (326 membres)**

68 représentants de l'agriculture et de la forêt Cas de l'agriculture : 22 propriétaires et 22 ouvriers agricoles
6 représentants de l'industrie maraîchère et de la pêche
68 représentants de l'industrie 42 (21 entrepreneurs et 21 ouvriers) 6 du Conseil des Charbons et de la Potasse 10 patrons nommés par les Chambres de Commerce et d'Agriculture 10 ouvriers nommés les "Arbeitsgemeinschaften" (Communauté de travail, en fait très proche des syndicats).
44 représentants du commerce, des banques et des assurances
34 représentants des entreprises de transport
36 représentants du petit commerce et de la petite industrie
30 représentants des consommateurs (communes, associations de consommateurs, organisations féminines)
16 représentants des fonctionnaires et des professions libérales
24 autres personnes nommées par le Gouvernement

Source : BRUNET, 1921, p. 298

**« L'Economie Communautaire » dans la Constitution de Weimar : une régulation de la vie sociale fondée sur la solidarité, la responsabilité et la subsidiarité**

Toujours dans la cinquième section de la Constitution de la République de Weimar – la Constitution Economique -, le législateur ouvre la voie à une « socialisation » partielle de l'économie (Article 165 cité précédemment) et à « une économie communautaire » qui pose le principe suivant : l'organisation économique doit cesser d'être dominée par des considérations d'intérêt privés pour s'inspirer exclusivement de considérations d'intérêt public. Dans ce sens, la cinquième section propose de subordonner les intérêts particuliers à l'intérêt général. Nous avons vu précédemment les références aux articles de la Constitution qui allaient dans ce sens. L'analyse précise du concept d'économie communautaire doit être précisée : le terme allemand définissant cette notion – *Gemeinwirtschaft* – a souvent été traduit pas les historiens français, sous l'influence de l'analyse marxiste, dans le sens de « l'Economie Collective » (BRUNET, 1921 ; PEUKERT, 1987). Forts des éléments précédents, le terme « Economie communautaire » se prête ici beaucoup plus à une traduction du sens de « *Gemein* », bien qu'il trahisse une logique collectiviste évidente à l'époque.

Il est cependant affirmé dès le départ que la voie vers la « socialisation » est l'œuvre du législateur et ne saurait être la tâche des organisations ouvrières. Il est de plus précisé que la mission de socialisation ne s'effectuera que par branche et non pas pour une unique entreprise. De plus, il est stipulé qu'un juste dédommagement sera versé aux actionnaires comme le précise l'article 153 :

*« une expropriation ne peut avoir lieu que pour le bien de la collectivité et en vertu des dispositions législatives. Elle a lieu contre juste indemnité, à moins qu'une Loi du Reich ne dispose autrement (...). »*

Alors que l'arrivée, en 1918, des sociaux-démocrates au pouvoir et l'influence forte des idées socialistes laissaient entrevoir, dans un premier temps, la mise en place d'une large politique de socialisation en Allemagne - leur programme revendiquait explicitement la suppression de la propriété privée et l'attribution à l'Etat de tous les moyens de production capitalistes -, les sociaux-démocrates ont, en fait, fait porter en priorité la première partie de leur action sur l'établissement d'une réelle démocratie politique pour l'Allemagne. Peu pressés de réformer l'économie allemande dans le sens d'une collectivisation, ils ont alors tenté de tempérer les réformes économiques qui étaient attendues par une partie de l'opinion publique. Celle-ci, à l'issue d'une grève générale en mars 1919, n'a pas manqué de rappeler les engagements originels du gouvernement. Ce dernier a été donc amené, nous l'avons vu, à ancrer définitivement dans la Constitution les Conseils et d'ouvrir la voie vers une socialisation partielle de l'économie. Une Commission de Socialisation fut créée en novembre 1918<sup>208</sup>. Quelle sens donner à ces orientations ?

Le 7 mai 1919, le Ministre de l'Economie Publique, le social-démocrate RUDOLPH WISSEL, proposa au Gouvernement une profonde réforme de l'économie dans le sens d'une organisation de la production et de la consommation suivant un plan coordonné. Lors d'un discours au *Reichstag* le 7 mars 1919, il précise le sens à donner à « l'économie communautaire »:

*« L'Economie collective » [ou communautaire] « signifie l'organisation et l'aménagement des entreprises privées dans l'ensemble du Reich, la subordination des intérêts privés aux intérêts collectifs. L'application de ce principe général aux cas particuliers doit se modeler suivant les conditions spéciales des différentes branches de l'économie. Rien ne serait plus mauvais que de vouloir uniformiser l'économie. Chaque groupe économique est un organisme différent qui exige des réformes appropriées. Il paraît indiqué de s'en tenir à la méthode extérieure d'union, telle que l'économie capitaliste l'a pratiquée dans les cartels et les syndicats; mais l'esprit qui domine dans ces organisations doit s'élever au-dessus de la sphère des considérations purement privées jusqu'à la responsabilité à l'égard du peuple tout entier, jusqu'à l'idée d'une économie collective » [ou communautaire]. « L'économie collective » [ou communautaire] « ne signifie pas économie étatique mais autonomie. L'Etat n'est point titulaire de l'économie; il doit et peut exercer la surveillance suprême et équilibrer les intérêts opposés avec justice et sagesse ».*

Cette définition constitue le credo des aspirations à une économie « communautaire ». Il n'est pas question en effet d'une collectivisation totale de l'économie. Le souhait de certains dirigeants sociaux-démocrates, dont WISSEL, est de réconcilier l'ensemble des classes sociales et d'asseoir un conduite commune des affaires économiques de la Nation. L'Etat n'est pas chargé de l'administration de l'économie à l'inverse de la planification soviétique. Il a pour but de renforcer et de garantir l'autonomie des agents économiques en se fondant sur des valeurs de « justice sociale », de « sagesse » et de responsabilité.

---

<sup>208</sup>Présidée par KAUTSKY (1854 - 1938), co-fondateur du Programme d'Erfurt, théoricien du Parti Social-Démocrate allemand, cette Commission est en fait un comité scientifique libre chargée de présenter des rapports sur les questions de socialisation. Devant les entraves du Gouvernement, les membres de la Commission de Socialisation donnèrent leur démission le 7 avril 1919.

Repoussant toute idée de collectivisation, les choix exprimés à cette époque ne remettent pas en cause la propriété privée des entreprises et laisse une place importante à l'initiative individuelle, en confiant à l'Etat la mission de contrôle et de stabilisation macro-économique et en agissant de manière subsidiaire. Il s'agit en fait d'une perspective communautaire de l'économie qui est proposée. De manière très différente, nous retrouverons néanmoins cet objectif dans la doctrine de l'Economie Sociale de Marché prônée par les ordo-libéraux.

Le Gouvernement tenta, malgré la pression de l'opinion publique, de freiner les réformes proposées par le Ministre WISSEL, qui démissionnera en juillet 1919. La conception plus modérée, soutenue par les syndicats, du nouveau Ministre de l'Economie Publique et du Ravitaillement, ROBERT SCHMIDT, l'emporta face aux théoriciens du « l'Economie Communautaire »: elle défendait un passage plus lent et progressif à la socialisation de l'économie allemande, en commençant par certains secteurs plus sensibles comme l'électricité (Loi du 31 décembre 1919), le charbon, la potasse et les transports. Deux Lois d'importance ont été votées néanmoins dans ce sens, le 23 mars 1919, par le *Reichstag*. La première précise l'organisation générale du processus de socialisation, c'est-à-dire, faut-il le rappeler, les conditions d'une organisation structurée et réglementée de certaines branches (BRUNET, 1921, p.300). La deuxième met en pratique ces dispositions pour l'industrie charbonnière<sup>209</sup>.

La démarche retenue consiste à regrouper l'ensemble des entreprises d'une même branche au sein d'un corps autonome où seront représentées toutes les personnes intéressées (patrons, ouvriers, syndicats, consommateurs,...). La propriété des entreprises privées reste détenue par des intérêts privés. Cette nouvelle structure recevra, pour mission, de concilier essor des affaires et souci de l'intérêt général. Cette structure fut mise en place, par exemple, pour les entreprises chimiques (Conseil économique de l'industrie chimique). Mais c'est pour le charbon et la potasse qu'elle fut la plus avancée. En laissant la conduite des affaires aux entrepreneurs, elle évite les dérives bureaucratiques et le poids de la fiscalité, mais elle intègre les salariés, les consommateurs à la conduite générale des affaires de leur branche, qui reste une revendication forte des ouvriers et employés allemands au lendemain de la première guerre mondiale.

### **Une application de l'Economie communautaire : le cas des charbons et de la potasse**

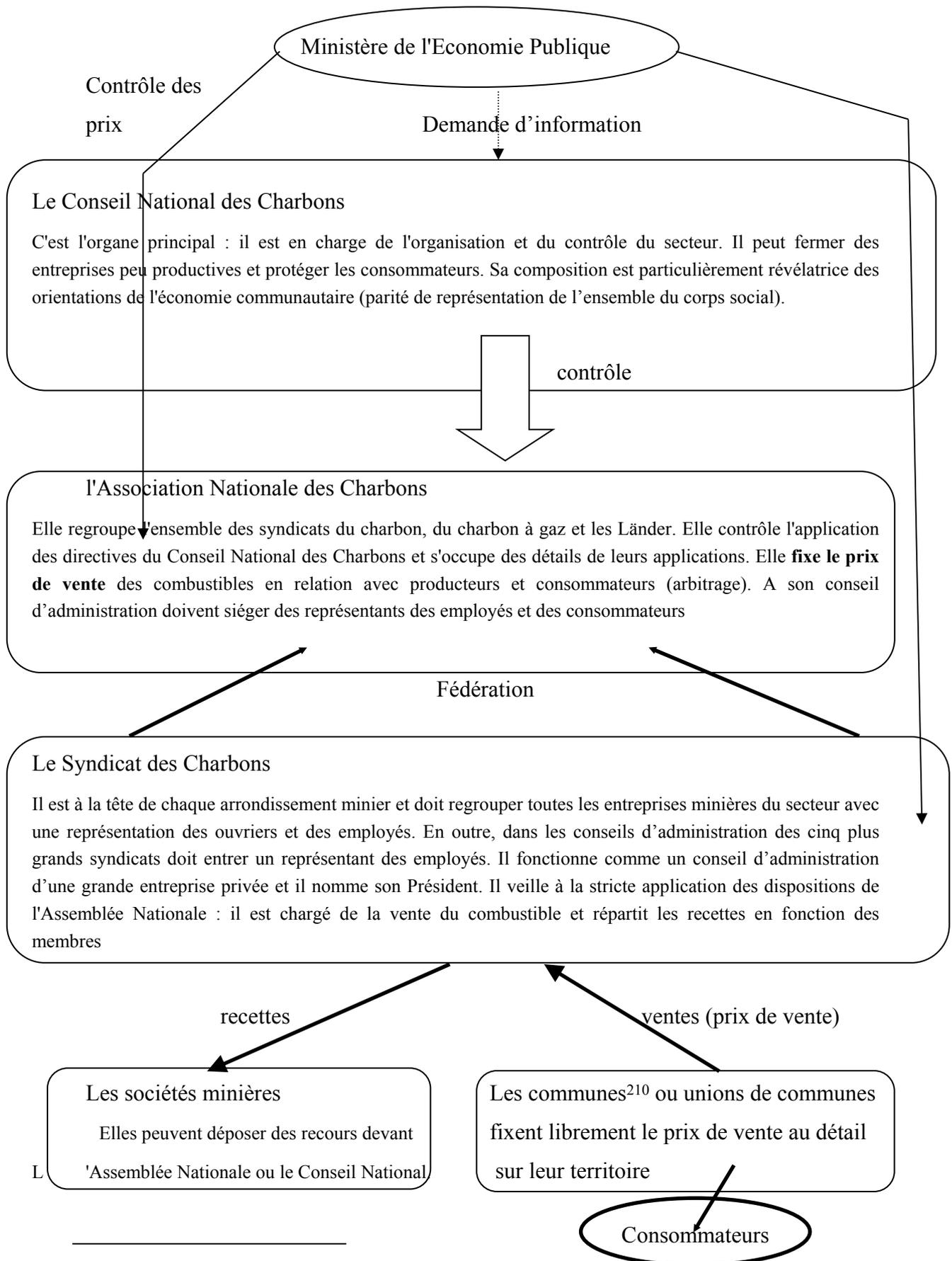
La structure pour le secteur du charbon en Allemagne est particulièrement significative des dispositions relatives à « l'économie communautaire. L'organisation de ce secteur d'activité, comme nous l'avons déjà mentionné, est réglée par la Loi du 23 mars 1919 et par l'ordonnance du 21 août de la même année. Trois organismes se partagent les rôles : Le Conseil National des Charbons, l'Association Nationale des Charbons et le Syndicat des Charbons.

L'organigramme présenté page suivante résume la structure complexe des activités de charbons et de potasse dans l'Allemagne des années vingt.

---

<sup>209</sup>Une Loi du 29 avril 1919 étend ces dispositions à l'industrie de la potasse.

**Figure 23 : organisation de la branche charbon et potasse dans les années 20**



<sup>210</sup>De moins de 10 000 habitants

Concernant l'organisation du Conseil National des Charbons, il est indispensable de résumer ici sa composition : 60 membres sont nommés (pour le Gouvernement, les Chambres de Commerce,...) ou élus (pour les ouvriers) :

**Tableau 5 : constitution du Conseil National des Charbons**

3 représentants des Länder
15 représentants des sociétés minières et 15 représentants des ouvriers
1 entrepreneur et 1 ouvrier des usines à gaz
2 employés des services techniques des mines
1 employé du service commercial des mines
5 négociants en charbon
1 employé du commerce en gros de charbon
2 entrepreneurs et 2 ouvriers des entreprises utilisant du charbon
2 représentants des petites industries utilisant du charbon
2 représentants des sociétés de consommation
1 consommateur de charbon des villes et 1 des campagnes
1 consommateur des chemins de fer, 1 consommateur de la navigation maritime, 1 consommateur de la navigation fluviale
3 experts en matière de mines et de chauffage.

Source : BRUNET, 1921

L'organigramme précédent fut cependant remanié sensiblement dans les années 1920<sup>211</sup>. En effet les entrepreneurs gardaient au sein de l'Assemblée Nationale des Charbons un véritable contrôle sur la production et la fixation des prix malgré la possible intervention du Ministère de l'Economie Publique. La réforme principale amena un transfert de compétences des producteurs, qui auparavant recevaient les produits de la vente du charbon, vers le Conseil National de Charbon qui voit donc ses pouvoirs accrus, dans le sens d'une planification. Un prix de revient pour l'exploitant est alors fixé en fonction de ses charges. L'entrepreneur n'a donc plus le contrôle ni du prix ni du coût de revient qui est contrôlé. La seule solution pour augmenter ses profits reste donc la recherche de gains de productivité : les investissements sont donc libres et sont à la charge de l'entrepreneur.

### **Des dispositions qui s'essouffèrent assez vite**

L'organisation générale de certaines branches de l'économie dans le sens d'une meilleure prise en compte des préférences collectives face aux intérêts particuliers s'exprime ici de manière particulièrement explicite. Mais, face au chômage et à l'opposition sans cesse croissante des grands patrons de l'industrie allemande<sup>212</sup>, regroupés au sein de cartels puissants, cette réforme s'essouffla rapidement. Quoi qu'il en soit, ne trouve-t-on pas dans ces dispositions, dont l'objectif principal est inscrit dans la Constitution, une inversion des logiques de régulation sociale, l'aspiration à un meilleur bien-être collectif, en particulier

---

<sup>211</sup> suite, en particulier, à la proposition de W. RATHENAU (1867, 1922 assassiné par l'extrême droite), qui fut Président d'AEG de 1915 à 1921 et développa ce principe d'une économie planifiée sur des bases coopératives et démocratiques. Il fut nommé, en 1921, Ministre du *Reich* pour la reconstruction et, en 1922, Ministre des Affaires Etrangères.

<sup>212</sup> Peut-on suggérer que cette volonté publique d'une régulation contrôlée et concertée de la vie économique ait poussé peu à peu les grands patrons de l'industrie allemande dans les bras du nazisme, qui bénéficia, dans les années trente, d'un soutien certain chez les plus grands industriels allemands ? Cet avis est partagé par de nombreux historiens et intellectuels (ROVAN, 1994 ; PEUKERT, 1987 ; GROSSER).

pour les plus démunis, l'emportant sur les pures logiques de régulation marchande ? Certes notre analyse mériterait d'investir le cadre de la politique sociale de la République de Weimar, qui marqua, avec la création, dès 1924, d'une ordonnance instaurant l'obligation d'assistance aux personnes les plus démunies, une avancée sociale fondamentale puisqu'elle consacra le début de « l'aide sociale moderne ». Parmi d'autres, ces éléments renforcent avant tout l'idée de l'émergence, en Allemagne, d'un cadre économique coopératif et communautaire, et qui constitue aujourd'hui encore une facette du « modèle allemand », à travers la cogestion par exemple.

### 2.2.3) La Constitution financière

La Constitution de Weimar a développé les compétences du *Reich* au détriment des *Länder*. Ce constat contraste singulièrement avec la situation observée dans la Constitution de 1871 où les Etats avaient contenu l'expansion du *Reich*, en grande partie en limitant ses recettes financières propres par l'intermédiaire des « *Matrikular-Beiträge* ». Elle a donc profondément bouleversé la donne et constitue une rupture indéniable dans l'histoire allemande : l'influence du *Reich* sur les *Länder* est manifeste, en particulier dans l'uniformisation des directives administratives et par la mise en place d'une administration décentralisée. De nouvelles administrations centrales éclipsèrent les administrations régionales. Face à l'augmentation très prévisible de ces dépenses, la mise en place de l'administration financière du *Reich* le 1er octobre 1919 modifia profondément les choses : la gestion administrative des impôts devenait une compétence du *Reich*<sup>213</sup>. Le *Reich* se trouva donc doté de compétences propres en matière d'imposition et de dépenses et mit en place un système propre d'imposition : impôt sur les revenus, sur le chiffre d'affaires, sur les sociétés, sur les successions et sur l'acquisition de terrains devinrent impôts du *Reich*. Les *Länder* pouvaient couvrir leurs dépenses grâce à des impôts propres. Un système de transfert du *Reich* vers les *Länder* fut institué pour soutenir les différents *Länder*, reposant sur un système mixte de transferts du *Bund* vers les *Länder*, avec une participation de ceux-ci aux recettes de certains impôts.

\* \* \*

La Constitution de 1919 porte bien la trace d'une tentative de régulation économique et sociale contrôlée et concertée de la société allemande. La volonté d'enraciner dans la Constitution allemande les revendications des mouvements révolutionnaires est indéniable : c'est, semble-t-il, ce qui lui donne cette orientation très dirigiste de l'économie nationale. L'empreinte financière d'une véritable Constitution financière régissant les relations entre les *Länder* et le *Bund* est plutôt effacée. Les rôles sont donc inversés par rapport à la Constitution de 1871 : le gouvernement central devient prépondérant. Vingt années plus tard, l'accession d'HITLER au pouvoir en 1933 va marquer la fin de la République de Weimar. Nous n'investirons pas le chapitre national-socialiste de l'histoire allemande, même si d'un point de vue économique, certaines dispositions méritent d'être étudiées. Nous considérons donc que ses excès le disqualifient. La Constitution de 1919, avec ses aspirations dirigistes et son centralisme, a-t-elle facilité l'installation au pouvoir de la

---

<sup>213</sup>elle reçut le nom de "*Erzbergersche Finanzverfassung*".

dictature nazie ? Cette question nous interpelle d'autant plus que la Constitution de Weimar s'intéresse avant tout au droit sociaux et économiques des Allemands, qui restent néanmoins flous, et néglige la voie d'une garantie de droits individuels inaliénables. En cela, elle facilita assurément les excès du régime nazi. Comme nous tenterons de le montrer, la Constitution de la R.F.A de 1949 va définitivement abandonner ce choix d'une constitution économique au profit d'une Constitution Financière réglant les relations financières entre le Bund et les Länder. Mais elle va surtout s'attacher à garantir, au-delà d'un cadre social dont les contours restent flous, les droits fondamentaux des individus dans un cadre fédéral marqué par des contraintes de solidarité et de coopération.

### **2.3) La Loi Fondamentale de 1949 : Etat fédéral, social et primauté des libertés et des droits individuels**

L'acte de naissance de la République Fédérale d'Allemagne fut établie, sous le contrôle des puissances alliées<sup>214</sup>, par la Loi Fondamentale du 23 mai 1949. Conformément à l'article 20, elle se définit comme « *un Etat fédéral, démocratique et social*<sup>215</sup> ». Comme le précise l'article 28, les Länder doivent se conformer à ces principes :

« *L'ordre constitutionnel des Länder doit être républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale.(...)* ».

Par ces principes, il est donné mission à l'Etat de s'assurer de l'existence d'une forme de justice sociale sans préciser en détail quels moyens d'action et de contrôle sont à la disposition de la puissance publique. Ce « *Sozialstaat* » peut être ainsi entendu au sens strict - protection des plus faibles, aides, prise en charge, égalité des chances, protection contre les cartels - comme au sens large - place pour une fonction globale de redistribution interpersonnelle, croissance équilibrée de la société, solidarité. Nous tenterons de montrer que la pratique fédérale allemande le conçoit dans un sens plutôt large et, qu'à côté des droits de propriété, des libertés individuelles, une place est faite pour une vision communautaire de la société allemande, en ouvrant la voie à des logiques redistributives.

#### **2.3.1) La République de Bonn : une réaction à la dérive de la Constitution de Weimar**

L'instabilité politique et l'échec de la République de Weimar, sur le plan économique (appauvrissement des classes moyennes dû à l'inflation de 1923 et à la crise 1929) mais aussi sur le plan politique (montée du nazisme, influence de l'extrême gauche) avaient laissé une vive marque au sein des membres du conseil parlementaire qui rédigèrent la Loi Fondamentale du 23 juin 1949. Néanmoins l'influence des configurations politiques et institutionnelles reste forte : les élections de 1949 ouvrent sur un paysage politique très proche de celui des dernières élections du *Reichstag* en 1928 (1/3 à gauche, 1/3 partis confessionnels, 1/3 libéraux régionaux). La Loi Fondamentale va donc tenter de tenir compte à la fois des expériences de Weimar mais aussi de l'esprit de l'époque : occupation

---

<sup>214</sup> Il est indispensable de rappeler que les puissances alliées amorcèrent la réflexion en initiant le canevas (documents de Francfort) du processus constitutionnel et approuvèrent la Loi Fondamentale qui put alors entrer en vigueur.

<sup>215</sup>L'article 3 de la Constitution Bavaroise du 2 décembre 1946 précise que « la Bavière est un Etat de droit, de culture et un Etat social ».

alliée, rôle des Eglises chrétiennes sur lesquelles se constitua une première forme de lien social et d'intermédiaire entre Allemands et Alliés au lendemain de la guerre, reconstruction, détresse des populations,...(OBERNDÖRFER, 1993) Le pouvoir a donc besoin avant tout de stabilité : les éléments liés à la « démocratie plébiscitaire » furent éliminés - le rôle du Président fut considérablement réduit -, la structure parlementaire fut rationalisée et le rôle des partis fut renforcé (ROVAN, 1994). C'est sur ce dernier point que se fonde la stabilité du régime de Bonn : l'article 21 définit clairement la mission des partis : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple ». L'organisation de cette démocratie de partis est sévèrement contrôlée : obligation d'une organisation démocratique, interdiction de poursuivre des objectifs incompatibles avec la Constitution, transparence des finances, élection par des listes établies par les partis dans le cadre du Land, poids important des groupes parlementaires au *Bundestag*, financement des partis politiques par l'Etat,...(WAHL, 1991 ; JOLY et VAILLANT, 1987).

De plus leur rôle dans la vie publique dépasse le cadre politique : de nombreuses nominations dans l'administration sont liées au parti au pouvoir, en particulier dans l'audiovisuel, l'enseignement mais aussi pour la nomination des juges fédéraux. Ils sont donc « porteurs de l'Etat » (FROMONT, 1993, p. 18) et la démocratie allemande est devenue une « démocratie partisane » (FROMONT, 1993, p. 18). Le refus d'un centralisme fort qui avait été une caractéristique de la République de Weimar constitue donc un des points d'appui de la Loi Fondamentale : elle renoue d'une certaine façon avec le fédéralisme de Bismarck. D'une part le *Bundesrat* reprend son nom de l'époque wilhelminienne et « retrouve une partie des compétences législatives qu'il possédait au XIXème siècle » (FROMONT, p. 14). De plus, la répartition des recettes fiscales se trouve rééquilibrée par rapport à la Constitution de Weimar qui avait entraîné une dépendance des Länder vis-à-vis du *Reich*. Enfin, les Länder se voient confier le quasi-monopole des responsabilités en termes d'administration du pouvoir, qui était aussi une caractéristique du fédéralisme wilhelminien.

### **Un impératif constitutionnel de politique sociale et d'équité spatiale**

La tradition d'un fédéralisme solidaire en Allemagne s'exprime plus particulièrement dans la Constitution allemande, la Loi fondamentale de 1949. Elle fonde deux orientations pour un fédéralisme solidaire, à la fois dans un sens interpersonnel et interrégional.

En ce qui concerne son action dans le champ de la politique sociale, la République Fédérale y est décrite comme un « *Etat fédéral, démocratique et social* » (Art. 20). Sans l'explicitement réellement, elle ouvre la voie à la mise en œuvre d'un système de sécurité sociale, en écho avec la doctrine des tenants de « l'économie sociale de marché ». La pratique fédérale et une certaine tradition bismarckienne ont confié la compétence sociale au niveau central, en particulier pour la réglementation et le financement (Art. 74 et Art. 120 de la Loi Fondamentale).

D'un point de vue interrégional, la Constitution intègre, à deux reprises, un impératif constitutionnel d'équité territoriale et d'aménagement de territoire en garantissant « *une homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la R.F.A* »<sup>216</sup> (article 72 §

---

<sup>216</sup> La France se singularise de l'expérience allemande et nombre de spécialistes proposent de réintégrer « l'aménagement du territoire dans notre Constitution », par exemple en modifiant l'article 34 de la Constitution

2-3 et article 106 §3-2 de la Loi Fondamentale). Cet impératif constitutionnel constitue la clé de voûte des politiques régionales et des politiques de redistribution interrégionale, en particulier l'article 107 qui met en place un vaste et complexe système de péréquation financière horizontale entre Länder riches et pauvres, le *Länderfinanzausgleich* (MADIOT, 1994). En termes de finances publiques, elle constitue une véritable définition de la solidarité territoriale en tentant une synthèse entre l'indépendance des Länder, qui est reconnue, et une participation solidaire aux responsabilités et aux tâches communes. Ces deux principes - indépendance et participation - animent donc la Constitution Financière, en particulier le chapitre X « Les Finances » (article 104a à article 115), et se retrouvent et s'affrontent dans la pratique fédérale et administrative allemande. Récemment, le rôle de la participation et de la solidarité a été renforcé : l'accord autour du Pacte de Solidarité - *Solidarpakt* -, voté en 1993, tente de réorganiser les finances publiques de l'Allemagne unifiée et a amené l'introduction d'un impôt de solidarité de 7,5 % - "*Solidaritätszuschlag*" - levé sur l'impôt sur le revenu. Il y a donc bien là une singularité allemande qui fonde une certaine vision du fédéralisme. Cette reconnaissance constitutionnelle des principes d'aménagement du territoire constitue un des points d'ancrage de notre travail puisqu'il s'attachera, d'un point de vue de la redistribution interrégionale, à détailler les dispositions relatives à ces transferts financiers.

### 2.3.2) La Loi Fondamentale : peut-on parler d'une Constitution économique?

La Constitution de la République de Weimar révèle une véritable organisation économique et sociale de la société allemande, dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'intérêt collectif face aux intérêts particuliers. En ce sens, elle se définit comme une Constitution Economique. Qu'en est-il de la Loi fondamentale de la R.F.A. ?

#### **La primauté des droits fondamentaux de l'homme**

Tout d'abord, l'article premier pose les principes de la « dignité de l'être humain » et du « caractère obligatoire des droits fondamentaux pour la puissance publique ». L'article 2 conforte ces valeurs en précisant que :

*« Chacun a le droit au libre épanouissement de sa personnalité pourvu qu'il ne viole pas les droits d'autrui ni n'enfreigne l'ordre constitutionnel ou la loi morale ».*

Les droits de la libre concurrence sont établis mais sont encadrés : les articles 2 et 12 renvoient à la liberté de contrat et à la liberté du choix du travail. Le travail forcé est interdit (article 13, alinéa 3). Les droits de la propriété sont précisés par l'article 14 et 15 de même que la liberté d'association (article 9). La liberté d'opinion et celle de la presse sont affirmées dans l'article 5. Le droit de libre mobilité est, dans l'article 11, particulièrement explicite :

*« Liberté de circulation et d'établissement*

*Tous les Allemands jouissent de la liberté de circulation et d'établissement sur l'ensemble du territoire fédéral ».*

En relation avec le liberté du choix de l'emploi et de la formation (article 12), c'est une définition étendue du droit de libre mobilité qui est proposée.

---

pour y rajouter l'aménagement du territoire au domaine des compétences du législateur. Il y a donc bien là une singularité allemande. (MADIOT, 1994)

La « *Grundgesetz* » dresse, dans une première analyse, une longue liste des libertés fondamentales des individus : elle s'enracine sans nul doute dans un sens très libéral. Le travail, le capital, la propriété, le droit d'entreprendre et la libre mobilité forment donc les fondements libéraux de la *Grundgesetz* (FROMONT, 1993). Ils sont néanmoins tempérés par des dispositions sociales ou de contrôle : les principes d'égalité (article 3) nous ramènent ainsi sur une sphère plus sociale. De plus, concernant la concurrence, l'article 74 numéro 16 précise que la « *prévention des abus de puissances économiques* » fait partie des compétences législatives concurrentes de la Fédération avec les Länder. Concernant la propriété, l'article 14 confirme cette double analyse du bien-être individuel et collectif qui nous renvoie aux principes de la Constitution de Weimar.

« Article 14 : *Propriété, droit de succession et expropriation*

1. *La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.*

2. *Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun (...)* ».

Très rapidement, la volonté de régulation sociale de la société allemande, qui avait constitué une des nouveautés dans la Constitution de la République de Weimar, s'efface très significativement : seul l'article 15 et l'article 74 Numéro 15 de la Loi Fondamentale reprennent à leur compte l'idée d'une socialisation des sols, des ressources naturelles et des moyens de production<sup>217</sup>. Nous avons là les vestiges de la complexe construction weimarienne !

« *Socialisation* »

« *Le sol, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'article 14, alinéa 3, troisième et quatrième phrases s'applique par analogie à l'indemnisation.* » (Article 15)

Le sens des dispositions de l'article 15 sur la socialisation peut ainsi servir à une politique de redistribution de la propriété et à l'établissement d'un pouvoir économique fort de l'Etat sur les intérêts privés. Le droit d'expropriation est affirmé. Néanmoins, son action est limitée par l'obligation qui est faite par le législateur à un versement d'indemnité (article 14, alinéa 3). Ces dispositions tranchent d'ailleurs avec le reste de la Constitution<sup>218</sup>. Elles trahissent néanmoins, une fois de plus, une orientation solidaire de la société allemande.

### **Une grande liberté d'action laissée aux acteurs socio-économiques**

Le cœur de la Constitution économique de la *Grundgesetz* reste cependant les dispositions de l'article 9. D'inspiration là encore très libérale, l'alinéa premier autorise sans concession « *le droit de fonder des associations ou des sociétés.* » Cependant ce droit est étendu aux relations du monde du travail par l'alinéa 3. Il ouvre la porte à une véritable

---

<sup>217</sup> Le programme de la CDU, le parti-chrétien démocrate allemand, défendait, dans sa première version d'après-guerre, une socialisation des moyens de production et une planification de grande envergure.

<sup>218</sup> Ces dispositions renvoient-elles au contexte de 1945, en particulier face aux aspirations de reconstruction rapide de l'économie allemande ? Ou sont-elles là pour « couper l'herbe sous le pied » des socialistes est-allemands ?

régulation commune et coopérative de l'économie, via la cogestion (HUNOUT, 1993). Puisant ses racines dans la Constitution de Weimar, cette logique est caractéristique de l'Allemagne contemporaine.

« *Le droit de fonder des associations pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques est garanti à tous et dans toutes les professions. Les conventions qui limitent ou tendent à entraver ce droit sont nulles et les mesures prises en ce sens sont illégales. Les mesures prises en vertu des articles 12a, 35 alinéas 2 et 3, 87a alinéas 4 et 91, ne doivent pas être dirigées contre des conflits du travail déclenchés par des associations au sens de la première phase (du présent alinéa) pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques* » (Article 9, alinéa 3).

Cet alinéa est à la base de l'autonomie des conventions tarifaires. La compétence en matière de négociations collectives a été transférée aux employeurs et aux salariés dont les organisations qui les représentent, suivant cet article de Loi, ont autorité pour trouver un terrain d'entente. Ce pouvoir de négociation n'appartient pas à l'Etat mais la responsabilité des accords sur les conditions de travail et de salaires appartiennent aux organisations salariales et patronales. L'autonomie des conventions tarifaires englobe la détermination des résolutions finales, le cadre de la négociation et de la conciliation, mais aussi le choix du niveau des salaires et autorise un éventuel recours au blocage : grève et lock-out en particulier. Le recours à la violence est cependant interdit, d'un côté comme de l'autre.

En ce sens, ce sont les acquis de la Constitution de Weimar qui sont confirmés - la parité de représentation entre employeurs et employés -, mais dans une perspective bien plus modeste et surtout en laissant aux acteurs la marge de manœuvre indispensable à de tels accords. Contrairement à la Constitution de Weimar, où l'Etat jouait un rôle d'initiateur, de régulateur voire d'opérateur, la Loi fondamentale initie le processus et délègue la gestion aux acteurs sociaux-économiques (ROVAN, 1994 ; BOMMENSATH ; 1991). Ces mesures s'inscrivent directement dans la détermination d'un droit coopératif et communautaire du travail et de la régulation économique. Il ouvre aussi la porte à une véritable gestion commune de l'entreprise, la cogestion (« *Mitbestimmung* »). En marge de la Loi Fondamentale s'est cependant constituée une jurisprudence très riche dans les deux domaines suivants : le statut constitutionnel du travail et le droit constitutionnel des rapports collectifs du travail (KOENIG, p.2). Concernant le travail, il est singulièrement absent de la Loi fondamentale : seul l'article 12 définit « *la liberté de profession* » et « *l'interdiction du travail forcé* ».

C'est donc dans un cadre « raisonnable » et « responsable » que sont instituées les relations du travail. L'Etat est très singulièrement passé sous silence en confiant aux acteurs sociaux la responsabilité de gestion paritaire des conventions collectives. Il semble donc que le législateur ait été très prudent dans le sens d'une « Constitution Economique<sup>219</sup> » puisque, par exemple, la Loi Fondamentale ne fait pas référence ni au droit de grève ni au droit syndical (FROMONT, 1993 ; LAUFER, 1994 ; SCHNEILIN et SCHUMACHER, 1992). Seule est affirmée dans le Chapitre I, en référence aux droits fondamentaux, la liberté économique

---

<sup>219</sup> Les Constitutions des Länder vont cependant plus loin dans l'établissement d'une véritable constitution économique. Ainsi la Constitution de la Bavière consacre un quatrième chapitre, soit 26 articles, sur le thème « *Economie et Travail* ». Très significatif est le sous-titre de la première sous-partie : « *l'ordre économique* ».

sans qu'il soit fait directement mention, comme dans la Constitution de Weimar, à un éventuel intérêt collectif. Néanmoins, une ébauche d'ordre économique est perceptible.

### **Loi Fondamentale et Constitution Economique : le choix d'une Constitution Financière**

Concernant ses dispositions économiques et financières et sans que l'on puisse parler de Constitution Economique, la Loi Fondamentale décrit l'engagement économique du gouvernement central (le Bund). Concernant la sphère monétaire, le Gouvernement Fédéral a une compétence exprimée dans les articles 73 Numéro 4. L'article 5 lui confère un droit de regard sur « *l'unité du territoire douanier et commercial, traité de navigation, libre circulation des marchandises, échanges commerciaux et monétaires avec l'étranger, y compris la police des douanes et des frontières* ». Par l'article 88, le Bund peut mettre en place un institut d'émission fédéral. « *Ses missions et compétences peuvent, dans le cas de l'Union Européenne, être transférées à la Banque centrale européenne, qui est indépendante et dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix* » (article 88). C'est la Loi sur la Bundesbank de 1957 qui concrétisa ses dispositions.

Les articles 74 alinéa 11 et alinéa 12 étendent les compétences du Bund respectivement à un « *droit économique* », en particulier pour les « *mines, industrie, économie de l'énergie, artisanat, professions industrielles et commerciales, banque, bourse, assurance de droit privé* » mais aussi à un « *droit du travail* », (...), « *y compris les relations au sein de l'entreprise, la protection des travailleurs et le placement, ainsi que sécurité sociale, y compris l'assurance-chômage* ». Le Bund a tendance à faire un usage assez large du « *droit économique* » qui lui est conféré par la Constitution, ce qui lui donne une certaine marge de manœuvre pour peser sur « l'ordre économique ». Le chapitre 78 met en place un cadre pour « *les tâches communes* » qui regrouperont le Bund et les Länder dans un certain nombre d'activités. L'article 91a précise le contenu de ces tâches communes, sur lesquelles nous reviendrons, et fixe une « participation » financière du Bund et un objectif avec les Länder : « *l'amélioration des conditions de vie (tâches communes)* ».

De même, l'article 72 numéro 3 précise qu'une compétence législative concurrente concerne « *la sauvegarde de l'unité juridique ou économique, et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land* ». L'article 29 numéro 1 autorise une éventuelle « *restructuration du territoire fédéral* » en tenant compte des impératifs suivants : « *ce faisant, on devra tenir compte des particularismes régionaux, des liens historiques et culturels, de l'opportunité économique, ainsi que des impératifs de l'aménagement du territoire et du développement économique* ».

De plus, concernant la concurrence, l'article 74 numéro 16 précise que la « *prévention des abus de puissances économiques* » fait partie des compétences législatives concurrentes de la Fédération avec les Länder. Selon l'article 87d, l'administration du transport aérien est géré par le Bund<sup>220</sup>. Par l'article 89 et 90, le Bund est dépositaire des anciennes voies d'eau du Reich et des autoroutes du Reich. D'après les clauses principales des articles 30, 70 et 83, les Länder sont chargés de l'administration des directives économiques et sociales qui peuvent être prises par le Bund mais peuvent aussi légiférer « *dans la cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer* » (article 70).

---

<sup>220</sup> le contrôle aérien a été récemment privatisé

Mis à part un alinéa conférant à la propriété une contribution au « *bien commun* » (article 14, alinéa 2), il n'est pas explicitement fait mention de bien-être collectif ou de sauvegarde de l'intérêt commun. La Loi Fondamentale n'investit donc que ponctuellement la sphère économique et elle tranche avec les nombreuses dispositions de la Constitution de la République de Weimar. Le Législateur semble avoir, en effet, privilégié la reconnaissance de droits individuels « intangibles » à la mise en place d'une véritable régulation socio-économique. Les raisons profondes qui expliquent cette attitude timorée renvoient aux années 1948 : les débats autour de la Loi Fondamentale suscitèrent de nombreuses interrogations quant au choix du modèle économique à retenir : les tenants de l'économie sociale de marché n'avaient pas encore « l'aura mythique » qu'ils auront quelques années plus tard (KOENIG, 1993, p. 2). Face à ces incertitudes, les principes constitutionnels gouvernant l'économie seront donc beaucoup moins nombreux mais surtout plus vagues que les règles régissant la « Constitution financière ». Cette Constitution Financière constitue le véritable apport de la Loi Fondamentale à la définition d'un fédéralisme solidaire en Allemagne, qu'il convient maintenant de détailler.

### **3) LA CONSTITUTION FINANCIERE DE L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE : ENTRE AUTONOMIE ET PARTICIPATION**

Deux principes sont au fondement de l'organisation constitutionnelle et administrative de la RFA : le principe d'autonomie et le principe de participation. Pour faire correspondre étroitement les finances publiques à ces principes de fonctionnement, une organisation précise des liens financiers entre le Bund et les Länder est proposée par l'article X de la Loi Fondamentale (article 104a à article 115) : ainsi le concept de « *Finanzföderalismus* » caractérise-t-il la règle d'adéquation des ressources aux tâches de chaque collectivité (KOENIG, 1993). La meilleure définition de la Constitution Financière pourrait être proposée, dans un sens assez large, par ULSENHEIMER (1969) : « c'est l'ensemble des règles inscrites dans la Constitution ayant trait « à la péréquation financière, à l'administration des finances, à la juridiction fiscale, aux institutions budgétaires, à la présentation et au jugement des comptes de gestion ainsi qu'à la dette publique ».

Au delà d'une répartition des compétences entre Bund et Länder, le fédéralisme allemand a développé une règle de répartition « *des ressources et des moyens financiers nécessaires pour exercer pleinement leurs attributions* ». La Constitution Financière allemande va même plus loin en mettant en place, d'un côté, des règles communes pour un rapport de forces équilibré entre le Bund, les Länder et les Communes, via la répartition des impôts, mais aussi, d'autre part, des mécanismes de redistribution verticaux entre Bund et Länder comme des mécanismes horizontaux entre les seuls Länder, par exemple le *Länderfinanzausgleich*. D'autres instruments financiers complètent ce dispositif, en particulier le contrôle exercé par le Parlement Fédéral - *Bundestag* et *Bundesrat* - sur les mécanismes financiers du fédéralisme, de même que des articles visant à « *promouvoir des principes d'économie budgétaire* » (article 109) applicables au Bund, en particulier les dispositions de l'article 110 qui sont assez restrictives, comme aux Länder. La gestion pratique de l'administration fiscale et financière est précisée par l'article 108.

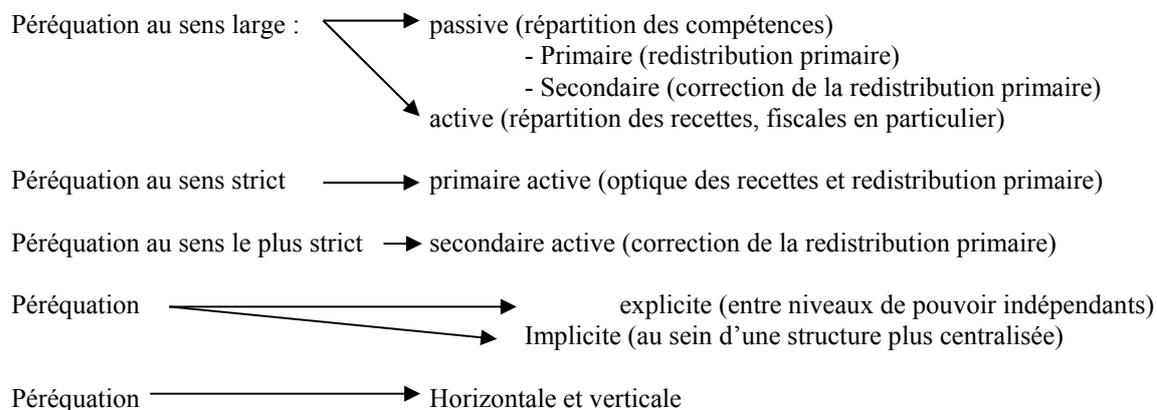
Afin de préciser notre analyse, nous présenterons les principales dispositions de la Constitution Financière qui règlent :

- ❑ la répartition des charges entre Bund et Länder en fonction de leurs compétences respectives. Elle ouvre la voie à des transferts financiers du Bund vers les Länder dans le cadre de « tâches communes » ou face à des dépenses exceptionnelles des Länder ou des Communes.
- ❑ la répartition du produit des impôts en fonction des différents niveaux de pouvoir. Elle précise le cadre d'une mécanique de péréquation complexe entre Länder afin de résoudre en partie les inégalités régionales.
- ❑ l'organisation administrative et financière des impôts.
- ❑ les principes d'économie budgétaire, de vérification des comptes et de recours à l'emprunt applicables au Bund mais aussi aux Länder.

### **3.1) Un rapide cadrage théorique du concept de péréquation**

La théorie du « *Finanzausgleich* » - que nous traduirons par péréquation financière - fait l'objet en Allemagne de très nombreuses contributions, théoriques comme empiriques (BIEHL, 1983 ; 1994 ; 1995 ; ANDEL, 1983 ; PEFKEOVEN, 1994 ; GILBERT, 1996 ; DERYCKE, 1994). Il s'avère donc tout d'abord indispensable de présenter le cadrage théorique général lié aux questions de péréquation financière et de préciser certains concepts, d'autant plus que, d'un pays à l'autre, ils couvrent différentes notions, souvent complémentaires.

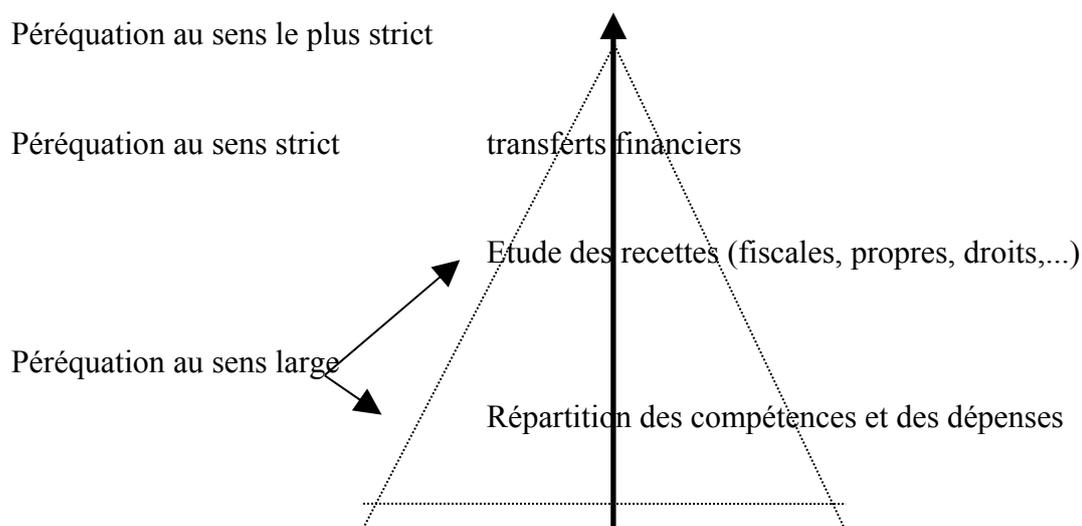
Dans les pays de langue allemande, le terme de « *Finanzausgleich* » apparaît pour la première fois en Suisse à la fin du siècle dernier et décrit les relations financières entre les différents niveaux de pouvoir. Les travaux de POPITZ, en 1926, évoquent à de nombreuses reprises le terme de *Finanzausgleich* qu'il définit comme « *die Gesamtheit der Tatbestände und Regelungen, die die finanziellen Beziehungen unter den in einem Einheitsstaat oder einer Staatenverbindung vorhandenen Gebietskörperschaften zum Inhalt haben*<sup>221</sup> » (POPITZ, 1926). En Allemagne, ce terme est devenu fondamental pour la perception des finances publiques : sous cette appellation, on parle de « *Aufteilung der öffentlichen Aufgaben auf die verschiedenen Gebietskörperschaften und die Regelung der finanziellen Beziehung zwischen die Gebietskörperschaften*<sup>222</sup> ». La péréquation définit donc , dans un sens large, tout autant la répartition des compétences, mais aussi des recettes et des dépenses entre les différents niveaux de pouvoir. Une typologie de ce concept peut être alors proposée (ANDEL, 1983, p. 473) :



<sup>221</sup> ou, en français, « la totalité des procédures et règles qui caractérisent les relations financières entre les juridictions d'un Etat centralisé ou d'une confédération d'Etats » (POPITZ, 1926)

<sup>222</sup> ou, en français, « la séparation des compétences publiques entre les différentes juridictions et l'organisation des relations financières entre ces juridictions ».

**Figure 24 : une synthèse de la perception allemande de la péréquation :**



Cette grande précision allemande dans la définition de la péréquation tranche avec la perception plus américaine ou française. En France, le concept de péréquation est plus précisément utilisé pour rendre compte des logiques de redistribution entre collectivités locales ou niveaux de pouvoir, par exemple dans le cadre de la Loi d'Aménagement du Territoire du 4 février 1995 : l'article 68-I stipule en effet que « la péréquation financière » a pour objectif exclusif « ...la réduction des écarts de ressources entre collectivités territoriales » dans une perspective d'aménagement du territoire (GILBERT, 1996, p.XII). Elle s'apparente donc à la péréquation financière au sens strict du modèle allemand. Aux Etats-Unis, par péréquation, il faut entendre « *fiscal equalization* » ou « *intergovernmental grants* » (SPAHN, 1987 ; KING, 1993).

### **3.2) La répartition des charges entre la Fédération et les Länder**

L'article 104a, inséré par la Loi Fédérale du 12 mai 1969, précise que la « *Fédération et les Länder supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives, pour autant que la présente Loi Fondamentale n'en dispose pas autrement.* » (Alinéa 1). Cet alinéa 1 renvoie au « principe de connexité » (« *Konnexitätsprinzip* »), décrit dans la première partie théorique, et précise que chaque niveau de pouvoir doit financer les missions dont il a la charge. Toute modification d'importance requiert l'approbation du *Bundesrat*, la Chambre des Représentants des Länder. Ces dispositions sont inscrites dans les articles 104a §3, §4, §5.

Comme le précise l'alinéa 2, les charges d'administration et d'organisation sont imputables au niveau de pouvoir concerné. Les missions exécutées par les Länder au nom du Bund - comme l'entretien des routes fédérales ou la construction d'autoroutes - sont donc supportées par le Bund. Les charges d'administration, en particulier les dépenses de personnel de ces services délégués restent néanmoins à la charge du Land (article 104a, alinéa 5).

De même, la Loi (article 104a §3) autorise la mise en place de financements mixtes entre le Bund et les Länder en particulier dans le cadre des dépenses sociales ou de redistribution. C'est le cas pour les dépenses liées aux lois sur les exonérations fiscales l'allocation logement, les fonds de réparation, de promotion de la formation, d'isolation. Ces

financements mixtes constituent une certaine déviance, parmi d'autres plus importantes que nous détaillerons par la suite (« tâches communes » en particulier), par rapport au principe de connexité et ouvrent la voie à une pratique coopérative et solidaire du fédéralisme. De toutes façons, ces dispositions doivent être soumises à l'approbation du *Bundesrat* lorsque les Länder doivent supporter plus de 25 % de la dépense induite.

L'article 104a §4 ouvre la voie à des aides financières plus importantes du Bund aux Länder « lorsque » celles-ci « sont nécessaires, soit pour parer une perturbation de l'équilibre global de l'économie, soit pour compenser les inégalités de développement économique existant à l'intérieur du territoire fédéral, soit pour promouvoir la croissance économique » (article 104a §4). Sous ces dénominations sont entendues les dépenses liées aux investissements pour les transports publics, la rénovation des villes, la protection de l'environnement (murs antibruit, traitement de l'eau, unité de dépollution, chauffage central à grande échelle, extensions des réseaux de gaz et d'électricité, la construction de logements sociaux et de cités universitaires,...). La participation financière du Bund à des missions qui sont de la responsabilité des Länder confirme cette vision coopérative du fédéralisme allemand et constitue une nouvelle exception au principe de connexité. Pour éviter toute intrusion directe du Bund dans une mission qui relève de la seule compétence des Länder, le législateur a fixé tout une série de conditions indispensables pour une réalisation de ces financements mixtes :

- ✓ la persistance d'un déséquilibre régional d'importance
- ✓ le niveau de l'offre de biens publics de la région considérée doit être sensiblement inférieur à la moyenne fédérale. La région considérée doit ainsi accuser un net retard pour bénéficier d'une aide fédérale.
- ✓ dans le cas « d'une stagnation économique », les aides financières du Bund peuvent être employées pour relancer l'activité.

Nous les détaillerons dans le chapitre sur la politique régionale.

Une aide destinée à une commune doit transiter obligatoirement par le Land. Le Bund ne peut forcer un Land à exécuter tel ou tel investissement. Dans tous les cas, l'approbation du *Bundesrat* est indispensable ce qui renforce la stabilité et la transparence du système. Ces dispositions législatives ont servi de cadre en 1988 à la Loi d'aide structurelle (*Strukturhilfegesetz*) sur les aides du Bund pour les Länder souffrant d'un déséquilibre par rapport à la moyenne fédérale. Nous reviendrons sur ces dispositions très pragmatiques.

Ce cadre de coopération Bund - Länder constitue une composante importante du fédéralisme allemand. La souveraineté des Länder semble partiellement entamée par cette implication du Bund dans des projets relevant normalement de la seule compétence du Land. Ces projets ont ainsi tendance à réduire le champ de la planification du Land au profit de programmes fédéraux plus importants qui s'intègrent dans le cadre d'une politique régionale à l'échelle du Bund. La Bavière a soumis à la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe des recours exprimant ses craintes d'un renforcement de l'action du Bund vis-à-vis des Länder. La Cour a jugé que ces aides du Bund aux Länder doivent rester des exceptions et qu'elles ne doivent pas influencer la liberté de décision des Länder (Arrêt de la Cour Constitutionnel, BVerfGE 39, 96 ff). Toute implication du Bund dans l'exécution de ces tâches communes est ainsi sévèrement encadrée. L'exigence de la part du Bund de conditions particulières ou d'obligation (« *Auflagen* ») est ainsi interdite.

### **3.3) La répartition des compétences en matière d'imposition**

La Constitution précise, nous l'avons vu, la répartition des tâches entre Bund et Länder. De même pour les impôts, chaque niveau de pouvoir est investi de certains droits en matière fiscale. La Constitution Financière détermine précisément qui, du Bund et des Länder, peut mettre en place et administrer un nouvel impôt, précise le type d'impôt perçu et son montant.

#### **3.3.1) Compétence exclusive du Bund**

L'article 105 §1 précise que « *la Fédération a la compétence législative exclusive en matière de droit de douane et monopoles fiscaux* ». Le monopole fiscal du Bund concerne, entre autres, l'impôt sur les alcools (« *Branntwein* »), la taxe intérieure sur les produits pétroliers et le supplément solidarité. Le Bund ne peut plus créer de nouveau monopole fiscal. Concernant les droits de douane, la poursuite de l'intégration européenne a considérablement réduit les recettes du Bund liées au droit de douane qui ont été transférées à l'Union. On peut affirmer que les impôts exclusifs au profit du Bund restent négligeables et sont détaillés dans le tableau présenté page suivante.

#### **3.3.2) Compétences concurrentes du Bund**

Le Bund, précise l'article 105 §2, « *a la compétence législative concurrente pour les autres impôts lorsque tout ou partie de leur produit lui revient ou lorsque les conditions prévues par l'article 72, alinéa 2 sont réunies* ». Les conditions imposées par l'alinéa 2 de l'article 72 sont liées à « *la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire du Land* ». Dans ce cas-là, l'action du Bund est incontournable. Selon ce postulat, les citoyens ne peuvent être traités différemment selon les Etats : l'imposition est donc uniforme sur l'ensemble du territoire de la République Fédérale d'Allemagne. De cette façon, la compétence du Bund en matière d'imposition est très large. Le Bund est donc seul juge lorsqu'il s'agit d'impôts perçus en propre. Par contre, afin d'éviter toute dérive centralisatrice d'un tel constat, la constitution impose au législateur l'approbation du *Bundesrat* pour les impôts auxquels les Länder sont associés (article 105 alinéa 3) :

« *Les lois fédérales relatives aux impôts dont tout ou partie du produit revient aux Länder ou aux communes (ou groupement de communes) requièrent l'approbation du Bundesrat.* »

Depuis l'unité allemande, 25 % environ des recettes fiscales du Bund proviennent d'impôts perçus en propre, sans tenir compte des transferts liés à l'Union Européenne (Droits de douane).

#### **3.3.3) Compétences exclusives des Länder**

Les éléments précédents – organisés autour de l'objectif d'une homogénéisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la R.F.A. - limitent considérablement le rôle des Länder en matière d'imposition. L'article 105 §2 précise que les « *Länder ont le pouvoir de légiférer en matière d'impôts locaux sur la consommation et certains éléments du train de vie, aussi longtemps et pour autant que ces impôts ne sont pas similaires à des impôts régis par la législation fédérale* ». Le droit de lever des impôts est donc bien reconnu mais, dans la pratique, les impôts propres levés par les Länder sont assez réduits : impôts sur la

chasse et la pêche, les boissons<sup>223</sup>, les assurances, les véhicules à moteur (cf. tableau page suivante). Un peu plus de 10 % des recettes propres des Länder proviennent d'impôts perçus en propre. Le Bund s'est attaché à limiter, au nom du principe d'homogénéité des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la R.F.A., les particularismes fiscaux des Länder en insérant les impôts décidés par les Länder dans des Lois Fédérales (FÄRBER, 1994 ; BIEHL, 1983 ; ANDEL, 1983 ; SPAHN, 1987).

### **3.4) Le système fiscal : un partage fiscal qui repose sur un savant équilibre**

La répartition des recettes fiscales constitue le cœur de la Constitution Financière. Elle définit la répartition primaire des recettes fiscales : certains impôts sont perçus en propre. D'autres, comme la T.V.A., l'impôt sur le revenu et sur les sociétés, sont perçus collectivement puis partagés entre les niveaux de pouvoir en y intégrant des mécanismes péréquateurs. L'analyse de la répartition des impôts nous conduit au cœur de la mécanique du fédéralisme allemand qui révèle un savant équilibre règne entre le Bund et les Länder pour la répartition des recettes fiscales.

#### **3.4.1) Un système mixte**

La répartition des impôts fait référence à un système mixte – le « *Mischsystem* » - qui combine les deux options suivantes : un système séparé et un système commun

- le *Trennsystem* (Article 106, alinéa 1 et 2) : chaque niveau de pouvoir est doté d'une liste précise d'impôts dont il perçoit les recettes. Il est libre de la gestion de tel ou tel impôt dont il a directement la responsabilité. Le tableau suivant résume les principaux impôts et donne un niveau de recettes fiscales pour l'année 1991.
- le *Verbundsystem* (Article 106, alinéa 3) : les impôts sont partagés entre le Bund et les Länder. Lié à cette volonté de concertation entre les différents niveaux de pouvoir, le financement des activités des trois niveaux de gouvernement (Bund, Länder et Communes) s'effectue par le partage des impôts sur les revenus, sur les sociétés et sur la T.V.A. qui sont perçus collectivement. L'assiette de l'impôt est toujours fixée conjointement par le *Bundestag* (Parlement) et le *Bundesrat* même si les taux d'imposition locaux restent du ressort des communes. Fixée par l'article 106 de la Constitution, la ventilation des impôts présentée dans la tableau suivant pour 1991 (Allemagne de l'Ouest) indique que les impôts les plus productifs et les plus dynamiques, c'est-à-dire la TVA et l'impôt sur le revenu et les sociétés, représentent 75% du produit fiscal total en 1991 : ces impôts garantissent, à côté

---

<sup>223</sup> Généralement, le Bund reçoit le produit des taxes spécifiques sur la consommation perçues au niveau des producteurs car elles ont une répartition inégale dans l'espace. La seule exception concerne...la taxe sur la bière qui relève de la compétence des Länder. En effet, la Bavière a menacé, sous couvert d'une tradition et d'un patrimoine particulier, de quitter la Fédération si le produit de cette taxe n'était pas affecté au niveau régional ! Néanmoins, ce n'est pas en Bavière mais en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Sarre que le rendement de l'impôt sur la bière par habitant est le plus élevé (FÄRBER, 1996)

de leurs ressources propres, la véritable indépendance<sup>224</sup> des Länder et des Communes dont les recettes fiscales agrégées représentent, en 1991, 48 % des recettes fiscales totales.

**Tableau 6 : répartition du produit fiscal en RFA en 1991 (en milliards (Mrd) de DM)**

TYPES D'IMPOTS	ÉTAT FEDERAL	LÄNDER DE L'OUEST	COMMUNES
<b>Impôts perçus en propre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Droits de douane</li> <li>◆ Taxe sur produits pétroliers (45 Mrd)</li> <li>◆ Supplément de solidarité à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés<sup>1</sup> (10 Mrd)</li> <li>◆ Taxe sur les alcools (5,5 Mrd)</li> <li>◆ Divers (3 Mrd)</li> </ul> <b>TOTAL : 80 Mrd</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Impôt sur la fortune (6,7 Mrd)</li> <li>◆ Droits de succession (2,6 Mrd)</li> <li>◆ Taxe sur les véhicules à moteur (11 Mrd)</li> <li>◆ Taxe sur la bière (1,6 Mrd)</li> <li>◆ Droits divers (taxe sur les jeux,...)</li> </ul> <b>TOTAL : 27 Mrd</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Impôt foncier (9 Mrd)</li> <li>◆ Taxe professionnelle (hors prélèvement Bund /Länder)(33 Mrd)</li> <li>◆ Impôts communaux divers (sur les chiens,...) (1,5 Mrd)</li> </ul> <b>TOTAL : 43 Mrd</b>
<b>Impôts partagés</b>			
- Impôt sur le revenu	42,5 % (105 Mrd)	42,5 % (105 Mrd)	15 % (37 Mrd)
- Impôt sur les sociétés	50 % (16 Mrd)	50 % (16 Mrd)	
- TVA <sup>2</sup>	65 % (113 Mrd)	35 % (61 Mrd)	
<b>Prélèvement sur le produit de la taxe professionnelle</b> (14,5 % du produit de cette taxe)	50 % du prélèvement (3 Mrd)	50 % du prélèvement (3 Mrd)	
<b>TOTAL</b>	<b>318 Mrd</b>	<b>212 Mrd</b>	<b>80 Mrd</b>

Source : Bulletin économique et financier de l'Agence Financière de l'Ambassade de France à Bonn, Juin 1992, n° 296<sup>225 226</sup>

### L'impôt sur le revenu et sur les sociétés

Selon l'article 106, alinéa 3 phrase 2 de la Loi Fondamentale, le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés est réparti par moitié entre la Fédération et les Länder. Avant cette répartition, une part de 15 % de cet impôt sur le revenu est versée aux communes « au prorata de l'impôt sur le revenu payé par leurs habitants » (article 106 alinéa 5). La part de l'impôt versée au Bund est simple à déterminer. Pour les Länder, « le produit des impôts de Land ainsi que la quote-part des Länder dans le produit de l'impôt sur le revenu et de l'impôt

<sup>224</sup> Le professeur P.B. SPAHN fait remarquer que ce partage des impôts évite une situation où l'un est à la merci de l'autre « comme c'est le cas en Australie ou le cas de la CEE dont le budget est entièrement approvisionné par les Etats Membres » (SPAHN, 1978).

<sup>225</sup> Le supplément de solidarité a été supprimé puis fut remis en vigueur à la suite des négociations sur le *Solidarpakt* (cf. pages suivantes).

<sup>226</sup> Cette clef de répartition passera à 63/37 % au 1 janvier 1993 à 56/44 % en 1995 puis 50,5 %/ 49,5 % en 1997.

*sur les sociétés sont attribués aux différents Länder dans la mesure où ces impôts ont été encaissés sur leur territoire par les administrations des finances (produit local) ».*(article 107 alinéa 1 phrase 1). Cependant cette clé de répartition présente quelques dysfonctionnements, en particulier en ce qui concerne les sièges sociaux. Ainsi, par exemple, la *Deutsche Bank A.G.* est représentée en Allemagne par 1257 filiales (LAUFER, 1991, p. 152). En 1990, elle déclare 1165 millions de DM d'impôt qui sont perçus au siège social à Francfort. Cependant le Land de Hesse ne comprend que 10 % des filiales. 90 % des bénéficiaires sont donc réalisés dans les autres Länder...qui ne perçoivent aucune recette fiscale ! Pour remédier à ces dysfonctionnements, l'article 107 alinéa 1 phrase 2 précise que, « *en ce qui concerne l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les salaires, une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat précise les dispositions relatives à la détermination du produit local ainsi qu'aux modalités et à l'ampleur de sa répartition. La loi peut aussi définir les règles de délimitation et de répartition du produit local d'autres impôts* ». Ainsi l'impôt sur les sociétés (*Körperschaftsteuer*) est réparti en fonction du lieu d'implantation de chaque entreprise ou filiale et non pas en fonction du siège social de l'entreprise-mère (« *Betriebsstättenprinzip* »).

L'impôt sur le revenu sera enfin réparti en fonction de l'adresse de résidence (« *Wohnprinzip* »). Les impôts versés par l'employeur à l'administration fiscale dont dépend son entreprise seront reversés à l'administration fiscale dont dépend le salarié (lieu de résidence). De cette façon, chaque collectivité recevra les recettes des impôts dues par ses résidents, quel que soit le lieu de travail.

### **TVA et loyauté fédérale**

La répartition de la part du Bund et des Länder à la T.V.A. est soumise au vote du *Bundestag* et du *Bundesrat* qui doivent s'entendre sur la clé de répartition à adopter. Cette négociation soulève souvent d'âpres et longs débats, les enjeux autour de cet impôt fort rémunérateur étant importants. Pour parvenir à un accord, le législateur fait appel à la sagesse et au bon sens des négociateurs en s'appuyant sur la « *Bundestreue* », c'est-à-dire le respect d'une certaine « loyauté fédérale ». Il précise que « *en ce qui concerne le produit de la T.V.A., les quote-parts de la Fédération et des Länder sont fixées par une loi fédérale qui requiert l'approbation du Bundesrat. Leur détermination doit répondre aux principes suivants :*

*1° Dans le cadre des recettes ordinaires, la Fédération et les Länder ont un droit égal à la couverture des dépenses qui leur sont nécessaires. Le montant des dépenses doit être arrêté en fonction d'un plan financier pluriannuel.*

*2° Les besoins financiers de la Fédération et des Länder doivent être ajustés entre eux de telle sorte qu'une juste péréquation soit obtenue, qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée.*"(Article 106, alinéa 3).

La Constitution donne donc au Bund et aux Länder le droit et la possibilité de financer leurs charges respectives, qui doivent être justifiées par un plan de financement pluriannuel. La recherche d'un juste équilibre entre le Bund et les Länder est souhaitée par le législateur et est rendue possible par l'intervention d'autorités de coopération et de concertation entre le Bund et les Länder, comme le « *Planungsrat* » (Conseil de planification). De plus l'article 106 alinéa 4 phrase 1 précise que « *les quote-parts de la Fédération et des Länder dans le produit de la T.V.A. doivent faire l'objet d'une nouvelle fixation si le rapport entre les recettes et les dépenses de la Fédération et des Länder se modifie de manière sensible.* ». Ces dispositions

renforcent une nouvelle fois le cadre dynamique, coopératif, solidaire et pragmatique du fédéralisme allemand (SPAHN, 1987 ; KOENIG, 1993 ; HOFFMANN-MARTINOT, 1993)

La clé de répartition s'établissait en 1992 à 65 % pour le Bund contre 35 % pour les Länder (54% et 46 % en 1996, puis 50,5% et 49,5% en 1997). La détermination de la part de chaque Land est établie selon les dispositions de l'article 107, alinéa 1 phrase 4) : « *La quote-part revenant aux Länder dans le produit de la T.V.A. est attribuée à chaque Land au prorata du nombre d'habitants* ». Mais elle intègre aussi des logiques redistributives que nous détaillerons par la suite.

### 3.4.2) Une répartition des recettes fiscales équilibrée entre Bund et Länder

L'existence du « *Verbundsystem* » a pour conséquence une évolution commune des recettes du Bund et des Länder, puisqu'elles proviennent des mêmes impôts. De plus, toute modification de l'imposition a un impact équivalent sur les finances publiques régionales et fédérales, ce qui renforce un peu plus le caractère commun et coopératif du système.

**Tableau 7 : participation aux recettes fiscales totales (en %)**

	1993	1989
Bund	48,1	46,6
Länder	35,4	36,3
Communes	11,7	12,8

Source : Finanzbericht 1996, Bundesministerium der Finanzen

La Constitution laisse cependant de côté les relations Länder-Communes, ce qui a amené l'existence de treize systèmes de péréquation locale (FÄRBER, 1996).

La détermination des bases fiscales relève du niveau central, soit de façon directe pour les impôts dont la compétence revient exclusivement au Bund, soit de façon indirecte. L'accord du *Bundesrat* est ainsi indispensable pour les impôts partagés, qui représentent 75 % des recettes fiscales totales. Afin de garantir une « homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. », le fédéralisme allemand se caractérise donc par l'uniformité du droit fiscal, réduisant ainsi considérablement l'éventualité d'une concurrence fiscale entre les régions et ouvrant alors la voie à une concurrence économique via les dépenses publiques (FÄRBER, 1996).

### 3.5) Les collectivités locales : une place à part dans la Loi Fondamentale

Le Législateur n'a pas uniquement fixé les règles fiscales entre le Bund et les Länder. Il fait, avec pragmatisme, une place pour les communes et les groupement de communes dans l'organisation générale des finances publiques de la Fédération. Ainsi les alinéas 5 à 7 de l'article 106 renvoient à la « Constitution Financière des Communes » (*Gemeindefinanzenverfassung*), dans la mesure où ils déterminent les impôts au profit des

communes. Le législateur reconnaît la compétence fiscale des communes qui restent néanmoins sous le contrôle du Land (FÄRBER, 1994). Ainsi l'article 106, alinéa 6, phrase 6 stipule :

*« Le produit des impôts réels revient aux communes; le produit des impôts locaux sur la consommation et certains éléments du train de vie revient aux communes ou, dans les conditions prévues par la législation des Länder, aux groupements des communes. Il doit être accordé aux communes le droit de fixer les taux de perception des impôts réels dans les limites définies par la loi (...) ».*

Les collectivités locales bénéficient donc, à côté d'impôts locaux d'importance mineure, des recettes des impôts réels : la taxe professionnelle levée sur le chiffre d'affaires et sur le capital des entreprises industrielles et commerciales et la taxe foncière levée sur les immobilisations agricoles (type A) et sur l'immobilier bâti et non bâti. Les recettes de ces impôts réels résultent d'un taux uniforme fixé par une loi fédérale. Pour éviter de trop fortes inégalités nées de rendements différents de la taxe professionnelle, les collectivités locales en paient depuis 1970 une part – *Gewerbesteuerumlage* - au Bund et aux Länder, à part égale, et reçoivent en retour 15 % du produit de l'impôt sur le revenu, qui est une ressource plus stable. Cet élément caractérise une nouvelle fois une pratique solidaire et coopérative du fédéralisme. Néanmoins, les communes restent largement dépendantes des recettes fiscales issues d'impôts perçus en propre (50 % des leurs recettes fiscales totales environ).

Enfin, selon les dispositions de l'article 106 alinéa 7, le Land doit mettre en œuvre une mécanique de péréquation entre les communes d'un même Land :

*« Sur la part des Länder dans le produit total des impôts communs, il est prélevé un pourcentage fixé par la législation du Land au bénéfice des communes et groupements de communes ». En outre, la législation du Land détermine si et dans quelle mesure le produit des impôts du Land est attribué aux communes (ou groupement de communes) ».*

Nous présenterons par la suite l'organisation institutionnelle des communes et le cadre de la péréquation financière, en l'appliquant à l'exemple de la ville de Francfort sur le Main.

### **3.6) L'administration financière (article 108)**

L'administration financière (« *Finanzverwaltung* ») est décrite dans l'article 108 de la Loi Fondamentale de la R.F.A. Cet article règle le cadre général de l'administration des impôts entre le Bund et les Länder. Le Bund possède sa propre administration financière :

*« Les droits de douane, les monopoles fiscaux, les impôts de consommation régis par la législation fédérale, y compris l'impôt sur le chiffre d'affaires à l'importation, ainsi que les taxes et prélèvements opérés dans le cadre des Communautés européennes sont gérés par les administrations fédérales des finances » (article 108 alinéa 1).*

L'administration financière du Bund se compose de quatre niveaux : le Ministère Fédéral des Finances, la haute administration chargée des finances (*Bundesschuldenverwaltung*, *Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, *Bundesamt für Finanzen*, *Bundesbaudirektion*); le troisième niveau regroupe les « *Oberfinanzdirektionen* ». Enfin, au niveau local, se trouvent les postes de douane et la douane financière (LAUFER, 1991)

A côté de l'administration du Bund, les Länder possèdent leur propre administration pour les finances. L'article 108 alinéa 2 précise les dispositions de l'administration financière du Land : elle est chargée de la gestion des impôts non mentionnés dans l'alinéa 1 de l'article 108. Néanmoins, « l'organisation de ces administrations et la formation uniforme de leurs fonctionnaires peuvent être réglées par une Loi Fédérale approuvée par le *Bundesrat*. Les Directeurs des autorités administratives de niveau intermédiaire sont nommés en accord avec le Gouvernement Fédéral (LAUFER, 1991). L'organisation des administrations financières des Länder est, de cette façon, très uniforme sur l'ensemble du territoire de la R.F.A. L'organisation de cette administration se compose de trois niveaux : le *Landesminister für Finanzen*, *Oberfinanzdirektionen* (échelon intermédiaire) et au niveau local, les administrations fiscales (*Finanzämter*).

Il est intéressant de remarquer qu'il n'existe qu'une seule administration intermédiaire commune pour les deux administrations financières du Bund et des Länder : les *Oberfinanzdirektionen*. De nombreux efforts d'uniformisation peuvent être constatés, en particulier dans le respect de procédures communes, la formation des fonctionnaires. L'alinéa 6 précise « qu'une loi fédérale règle de façon uniforme la juridiction financière ». De plus l'article 108 alinéa 7 précise que « pour autant que la gestion incombe aux administrations financières des Länder ou aux communes (ou groupement de communes), le Gouvernement fédéral peut édicter des prescriptions administratives générales avec l'approbation du *Bundesrat* ». Les *Oberfinanzdirektionen*, qui sont à la fois administrations financières du Bund et des Länder, sont le cadre d'une véritable administration commune ou conjointe ou « *Mischverwaltung* » (GREWE-LEYMARIE, 1981). Leurs directeurs sont nommés par le Ministère Fédéral des Finances en accord avec le Gouvernement du Land. L'administration des impôts partagés sur le revenu, sur les sociétés et sur la T.V.A. est gérée par les Länder en délégation du Bund. Cela évite la mise en place d'une administration double pour des impôts communs (*Bundesauftragsfinanzverwaltung*) et renforce une nouvelle fois cette vision d'un fédéralisme solidaire et coopératif.

### **3.7) La gestion budgétaire du Bund et des Länder (article 109 et suivants)**

La Loi Fondamentale prévoit, dans les articles 109 à 115, de vastes dispositions relatives à la « *gestion budgétaire de la Fédération et des Länder* ». Elle renvoie donc à l'administration des dépenses et des recettes du Bund comme des Länder. L'article 109 alinéa 1 énonce les principes de base de gestion financière de l'Etat Fédéral : « *La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire* ». Il est donc exclu qu'un niveau hiérarchique, le Bund par exemple, puisse avoir une influence sur l'utilisation des ressources financières des Länder. Cependant, avec la réforme de 1969, certaines modifications ont été apportées à ce principe et ont ouvert la voie à une pratique coopérative du fédéralisme, en particulier dans les articles 91a, 91b, 104a, 105, 106, 107 de la Loi Fondamentale, via des financements mixtes, et des tâches communes en particulier.

De même, en 1967, les modifications apportées à l'article 109 ont amené l'ajout des alinéas 2 à 4 qui précisent les exceptions au principe de l'autonomie budgétaire du Bund et des Länder : la Constitution impose donc à chaque niveau hiérarchique de tenir compte de la situation des autres membres de la Fédération. Ainsi l'article 109 alinéa 2 précise : « *Dans leur politique budgétaire, la Fédération et les Länder doivent tenir compte des exigences de l'équilibre global de l'économie* ». Le Bund et les Länder doivent donc prendre en

considération les dispositions de la Loi de 1967 sur la stabilité des prix, un haut niveau d'emploi, la relance du commerce extérieur et la recherche de la croissance économique (*Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*). Les Parlements du Bund et des Länder doivent orienter et coordonner leurs objectifs dans ce sens, c'est-à-dire dans le cas d'une phase de récession, s'orienter vers une politique budgétaire expansionniste. A l'inverse, dans l'éventualité d'un emballement de l'économie, une politique budgétaire plus restrictive pourra être mise en œuvre. Néanmoins, il s'est avéré difficile d'appliquer de telles dispositions et l'expérience des dernières années nous poussent à nous interroger sur leur efficacité (LAUFER, 1991).

De même l'article 109 alinéa 3 intègre une harmonisation des dispositions fiscales et budgétaires : « *Une loi fédérale requérant l'approbation du Bundesrat peut établir pour la Fédération et les Länder des principes communs de droit budgétaire, de politique budgétaire conjoncturelle et de planification financière pluriannuelle* ». Le législateur fédéral a utilisé ces dispositions et a voté en 1969 la « *Gesetz über die Grundsätze des Haushaltrechts des Bundes und der Länder* » qui régleme la conduite et l'administration générale du budget (paiements, comptabilité nationale, contrôle) et renforce une coordination dans un sens solidaire et coopératif entre Bund et Länder.

De même l'alinéa 4, sous le contrôle du *Bundesrat*, autorise le Gouvernement Fédéral à prendre des mesures « *en vue de parer à une perturbation de l'équilibre global de l'économie : échelonnement dans le temps des emprunts des collectivités territoriales et des syndicats de communes* », obligation de conserver en dépôt des « *réserves de compensation conjoncturelle* » auprès de la Banque Centrale,... L'objectif de ces mesures restrictives est d'éviter tout emballement de l'économie, et en particulier d'empêcher toute poussée inflationniste. Cet alinéa donne donc au Gouvernement Fédéral un véritable droit de regard et de contrôle sur la gestion budgétaire des Länder et des Communes (ou groupement de communes). Le rôle de ces dispositions, à l'origine correctif, offre une vision d'un fédéralisme coopératif et solidaire en Allemagne. Certains auteurs s'interrogent aussi sur la réalité d'une centralisation rampante, sous couvert d'uniformisation des procédures et du cadre administratif (FÄRBER, 1996; SPAHN, 1987).

### **3.8) Loi fondamentale et « voile de l'ignorance »**

La Loi fondamentale est née dans un climat de grande détresse et de crise de la nation allemande, puisque précisément le nazisme avait condamné à mort la nation allemande. Loin du syndrome du « coup de poignard dans le dos » fatal à l'armée allemande, qui prévalait en 1918, la défaite de 1945 était totale, catastrophique et lourde de culpabilité... Et c'est précisément dans ce climat intellectuel ruiné que, d'un point de vue économique, la Loi Fondamentale trouve tout son intérêt car elle pourrait s'apparenter à un contrat minimal passé entre des acteurs placés sous le « voile de l'ignorance », c'est-à-dire avec une incertitude profonde quant à leur position et leur niveau de bien-être dans la société qui va se constituer. Ce contrat constitutionnel semble donc à première vue plutôt modeste car il a pour objectif de garantir un ensemble de droits fondamentaux des individus qui sont inaliénables. Mais la Loi fondamentale va plus loin car elle prône la mise en place d'un Etat social et ouvre la voie à des logiques redistributives et explicite des relations financières entre les différents niveaux de pouvoir – la Constitution Financière, même si celle-ci sera surtout développée en 1969 dans un sens coopératif -. Elle inscrit de fait l'action publique dans l'objectif d'une « homogénéisation des conditions de vie sur le territoire ». En ce sens, elle se révèle un

contrat constitutif de la « nation » allemande, au sens où nous l'avons défini en première partie mais elle fonctionne surtout comme une procédure car elle autorise d'éventuels amendements, comme la Grande Réforme Constitutionnelle de 1969, en fonction de l'évolution des préférences individuelles vis-à-vis de la redistribution en particulier, sur lesquelles elle repose fondamentalement. La Loi fondamentale joue donc le rôle d'une voie opératoire et dynamique susceptible de résoudre la question du conflit des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution. Encore faut-il préciser les instruments qui sont nés de ces logiques coopératives et solidaires.

## Résumé du chapitre 4

L'analyse théorique des interactions entre fédéralisme et redistribution a mis en évidence, face au conflit des valeurs individuelles en ce qui concerne la redistribution, la difficile émergence de choix collectifs dans ce sens. De manière opératoire - une solution de second rang - et devant la nécessité de se constituer en communauté plus ou moins homogène, il est apparu, dans le chapitre 2, que les agents pouvaient s'entendre sur un dénominateur commun, que nous avons défini par le concept de « nation », et qui, dans un sens économique, correspond à une « procédure, fondée à l'origine sur un contrat de type constitutionnel, susceptible de proposer une voie de résolution à ce conflit des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution. Contrairement au contrat, qui est plus ou moins figé, cette procédure évolue, de manière dynamique, au gré des motivations individuelles pour la redistribution et s'exprime alors lors des modifications des règles constitutionnelles.

Dans cette perspective, l'analyse historique du fédéralisme allemand, caractérisé d'un côté, par une série de tensions, territoriales, politiques et extérieures, et, de l'autre côté, par un balancement entre des périodes de grandes unités et des périodes de profondes désunions, se révèle de riches enseignements. En particulier l'étude des constitutions allemandes qui se sont succédées tout au long de ces deux siècles offre un champ d'investigation intéressant qui se place au cœur du débat entre repères théoriques et expériences empiriques. En effet, il y a peu de nations dans le monde qui ont, en si peu de temps, exprimé autant de préférences collectives. De plus, les expériences constitutionnelles allemandes se singularisent dans la mesure où ces choix collectifs, en termes de redistribution par exemple, sont nés très souvent dans un climat de grande détresse nationale - 1806, 1919, 1949 - ou de profonde modifications des règles du jeu - 1871 -, qui nous renvoie, en partie, à un état du monde où les choix constitutionnels s'expriment sous le « voile de l'ignorance » (RAWLS, BUCHANAN). Il y a donc tout lieu de penser que ces choix collectifs, ces règles communes de fonctionnement, caractérisent au mieux un point de convergence entre valeurs individuelles et choix collectifs. Dans ce sens, l'analyse des Constitutions allemandes depuis 1806 confirme en partie notre analyse théorique, à savoir l'existence d'un véritable conflit de la redistribution, qui a atteint son paroxysme lors de l'agitation révolutionnaire de 1918 et apparaît explicitement dans la Constitution de Weimar (Lois sur les conseils, Lois de Socialisation, Voie ouverte vers une « Economie Communautaire »...). Ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution a d'ailleurs été souvent au centre du débat constitutionnel (1919, 1949 avec la porte ouverte par la Constitution à une éventuelle « socialisation » partielle de l'économie) et a largement inspiré les choix constitutionnels retenus. Les choix redistributifs retenus insistent sur l'affirmation de droits individuels inaliénables (1949) mais aussi sur l'importance de droits économiques et sociaux (1919 et, en filigrane, 1949). La nation allemande, dans toute son histoire, a ainsi exprimé une aversion profonde pour de trop fortes inégalités : la Constitution de Weimar précise clairement que la propriété privée et les choix individuels doivent concourir au bien-être collectif, cet objectif étant seulement suggéré dans la Constitution de 1949. La nation allemande, à travers ses choix constitutionnels et son histoire, a toujours exigé la mise en place de large contrepoids à la régulation marchande et au dogme libéral, à savoir une vaste politique sociale (1919, 1949), une politique régionale susceptible d'homogénéiser les conditions de vie sur le territoire fédéral (1949) et une constitution

financière qui ouvrait la voie à de larges flux redistributifs entre les niveaux de pouvoir. Tous ces éléments renforcent l'idée d'une « nation » fondée sur des logiques de redistribution, de solidarité et de coopération, qui, de surcroît, a montré dans l'histoire son enracinement dans les nations « fédérales ».

---

## CHAPITRE 5

### PRATIQUE FEDERALE ALLEMANDE ET POLITIQUE SOCIALE : COMMENT CONCILIER MARCHÉ ET SOLIDARITE ?

« Cette sollicitude [des Etats et des villes] à l'égard du peuple est constante et sincère, et les autorités se considèrent réellement comme ayant charge d'âmes. Veiller à l'hygiène, combattre le chômage, la misère, la maladie, fortifier et instruire l'enfance, secourir la vieillesse sont des devoirs perpétuellement présents à leurs yeux. Chaque Etat et chaque ville s'ingénient à en multiplier les manifestations » (V. CAMBON, *L'Allemagne au travail*, troisième édition, Paris, 1909, p. 207)

Les Allemands ont toujours, dans les faits comme dans l'histoire de la pensée économique, fait preuve d'une grande prudence vis-à-vis du marché, en particulier face à la fascination anglo-saxonne qu'il suscite. Ainsi LIST<sup>227</sup> (1789-1846) prône-t-il, face à la puissance de l'économie anglo-saxonne, la reconnaissance d'un protectionnisme éducateur pour l'économie allemande. Les Allemands ne se reconnaissent en effet pas dans la théorie du marché comme ordre spontané développé par FRIEDRICH AUGUST VON HAYEK (1899-1992). Certains auteurs considèrent même que l'Allemagne, avec MARX (1818-1883), SCHMOLLER et

---

<sup>227</sup> Il milita entre autres pour la construction d'un réseau de chemins de fer en Allemagne.

donc LIST, est le pays de la révolution anti-libérale (BILGER, 1964). BISMARCK, par exemple, tenta de contrer les idées libérales en Allemagne au nom d'un idéal national qui était inconciliable avec l'ouverture des frontières et la libre-entreprise. Un de ses collaborateurs les plus proches, LOTHAR BUCHER<sup>228</sup>, soutenait que « l'Ecole de Manchester (...) aurait été créée essentiellement pour soumettre le continent et particulièrement l'Allemagne à la domination de l'industrie anglaise » (BILGER, 1964, p. 16). Aussi, la plupart des auteurs prônent une voie allemande vers le libéralisme, qui se distingue largement du modèle anglais. Cette aspiration se retrouve chez LUJO BRENTANO (1844-1931), le « fondateur du libéralisme allemand » à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, lorsqu'il précise que le libéralisme doit investir le champ social, non pas de manière négative mais positive (BILGER, 1964, p. 25). Il approuvait en effet les syndicats ouvriers censés rétablir l'équilibre des forces sur la marché du travail mais aussi l'intervention publique face à la propriété personnelle à partir du moment où celle-ci n'était pas utilisée « conformément à sa fonction sociale » (BILGER, 1964, p. 26). En se déclarant partisan d'un « *Sozialpolitischer Liberalismus* », BRENTANO eu un écho certain chez les économistes allemands, par exemple chez F. OPPENHEIMER<sup>229</sup>, représentant du « socialisme libéral » au début du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Dans les années 30, les débuts<sup>230</sup> des premiers penseurs de l'Ecole de Fribourg<sup>231</sup>, où s'installèrent les tenants de la doctrine de l'Economie Sociale de Marché (W. EUCKEN (1891-1950), furent vite étouffés par la montée du nazisme, qui allait mettre fin à l'essor des idées libérales allemandes<sup>232</sup>. Ces premiers auteurs, comme EUCKEN, RÖPKE (1899-1966) ou RÜSTOW, trop jeunes pour être écoutés, tentèrent de revenir sur cet idéal de neutralité de la science économique en prônant une synthèse entre « l'idéalisme intransigeant de la volonté morale avec le réalisme dur et sobre de la connaissance » (RÜSTOW). Mais ce fut trop tard et le rideau des sombres années du nazisme tomba sur la scène de la communauté scientifique allemande, en réalisant, d'une certaine façon, une synthèse « inespérée » et « folle de tous les éléments de cette Réforme anti-libérale en Allemagne ». Dans un sens strictement économique, le nazisme apparaît<sup>233</sup> alors comme le résultat d'un siècle de propagande anti-

---

<sup>228</sup> Il publia un livre très critique, voire « injurieux », sur « l'Ecole de Manchester » : « *Der Cobden-Club* ».

<sup>229</sup> L. ERHARD (1897-1977), le grand praticien de l'Economie Sociale de Marché, mena à bien, à Frankfurt sur le Main, sa thèse de Doctorat sous la direction de F. OPPENHEIMER, qui allait marquer ses idées (SCHNEILIN et SCHUMACHER, 1992). L'Ecole Ordo-libérale a beaucoup profité de cette proximité entre théoriciens et praticiens.

<sup>230</sup> en particulier, la publication en 1930 par HANS GESTRICH, un ami de W. EUCKEN, d'un petit livre, « *Liberalismus als Wirtschaftsmethode* », puis un article, en 1932, de W. EUCKEN « *Staatliche Strukturwandlungen und die Krise des Kapitalismus* », publié dans *Weltwirtschaftliches Archiv* et enfin les propositions de ALEXANDER RÜSTOW à la session annuelle du « *Verein für Socialpolitik* » en 1932.

<sup>231</sup> Nous parlons bien évidemment de Freiburg am Breisgau, situé aux marches de la Forêt Noire et à quelques dizaines de kilomètres de Mulhouse.

<sup>232</sup> BILGER note, avec un grand intérêt, que la défaillance des élites allemandes face au nazisme, et en particulier celle des économistes, est bien réelle. SCHUMPETER se félicitait en effet, en 1927, « que les économistes allemands avaient admis l'idéal de neutralité de la science économique, c'est-à-dire en somme l'idéal de « se laver les mains » lorsque les catastrophes s'abattent » (BILGER, 1961, p. 30).

<sup>233</sup> Voir à ce sujet l'ouvrage économique d'un des acteurs économiques du nazisme, le Dr. SCHACHT, « *Grundsätze deutscher Wirtschaftspolitik* » (1932) où il prône que « le capitalisme allemand doit devenir national et social; l'économie marchande, dégradant les rapports humains, doit s'effacer devant une économie communautaire et fraternelle à l'allemande ». (BILGER, p. 31). Nous voyons resurgir, dans un sens très nazi, les idées qui avaient aussi inspiré, à l'autre extrême, les socialistes de Weimar.

libérale en associant la nationalisme sous sa forme la plus impérialiste et la socialisme sous forme de capitalisme d'Etat et de groupes, assorti de corporatisme » (BILGER, 1964, p. 31).

Pour faire la synthèse des aspirations allemandes en termes d'organisation économique et sociale de la société, de fédéralisme et de solidarité, l'analyse de l'organisation institutionnelle du fédéralisme allemand apparaît fondamentale. Elle vise à caractériser, dans la pratique fédérale et avant de proposer une grille de lecture plus solidaire de ce fédéralisme, cette organisation coopérative du fédéralisme allemand. Dans un deuxième temps, nous glisserons vers une analyse du référentiel théorique qui sous-tend l'organisation économique et sociale de la R.F.A. : « l'Economie Sociale de Marché » - ou « *soziale Marktwirtschaft* » - et son fondement théorique, « l'ordolibéralisme ». Cette analyse va nous permettre de préciser les fondements d'une perception très allemande, raisonnée, solidaire et fédérale de la théorie économique libérale. Dans un troisième temps, notre propos va investir un des champ d'action du fédéralisme solidaire « à l'allemande », en détaillant les logiques de redistribution interpersonnelle liées à la politique sociale.

## **1) LE FEDERALISME ALLEMAND AU CONCRET : ENTRE COOPERATION ET SUBSIDIARITE**

L'objectif de cette partie est de préciser brièvement les fondements institutionnels du fédéralisme allemand. Une présentation générale de notre objet d'étude est proposée en annexe 2 et détaille le cadre géographique et humain de la R.F.A.

### **1.1) Une organisation institutionnelle complexe**

Le cadre institutionnel et administratif de la R.F.A. peut sembler, dans une première lecture, plutôt facile à appréhender puisqu'il repose principalement sur trois niveaux de pouvoir : le Bund, les Länder, au nombre de 16<sup>234</sup> dont trois villes-état (Hambourg, Brême<sup>235</sup> et Berlin), et les collectivités locales. Les deux premiers se partagent la souveraineté et ont donc le rang d'Etat<sup>236</sup> et se distinguent donc des régions françaises en raison de leur prérogatives constitutionnelles législatives et exécutives.

Une seconde lecture plus fine nous pousse à préciser l'organisation institutionnelle des collectivités locales, en détachant les *Kreise* (ou *Landkreis* dans la nomenclature officielle) - 237 plus 189 dans l'ancienne R.D.A.- des Communes (*Gemeinde*) - 8414<sup>237</sup> plus 7358 dans les nouveaux Länder. Aux communes s'ajoutent 91, plus 26 pour l'ancienne R.D.A., villes importantes qui ont le statut de *Kreisfreie Städte* (villes indépendantes d'un *kreis*). En référence à l'article 28 de la Constitution, Länder, *Kreise* et *Gemeinde* sont dotées d'une assemblée représentative de la population, élue au suffrage universel, direct, libre égal et secret. Cette vision plus complexe de l'organisation institutionnelle allemande sera détaillée dans les pages suivantes.

Six des onze Länder de l'Ouest et deux à l'Est font intervenir un niveau supplémentaire : les *Regierungsbezirke* ou districts administratifs. De caractère essentiellement administratif, il s'agit d'échelons déconcentrés du Land et ont un rôle assez réduit<sup>238</sup>.

### ***Figure 25 : les différents niveaux de pouvoir en Allemagne***

---

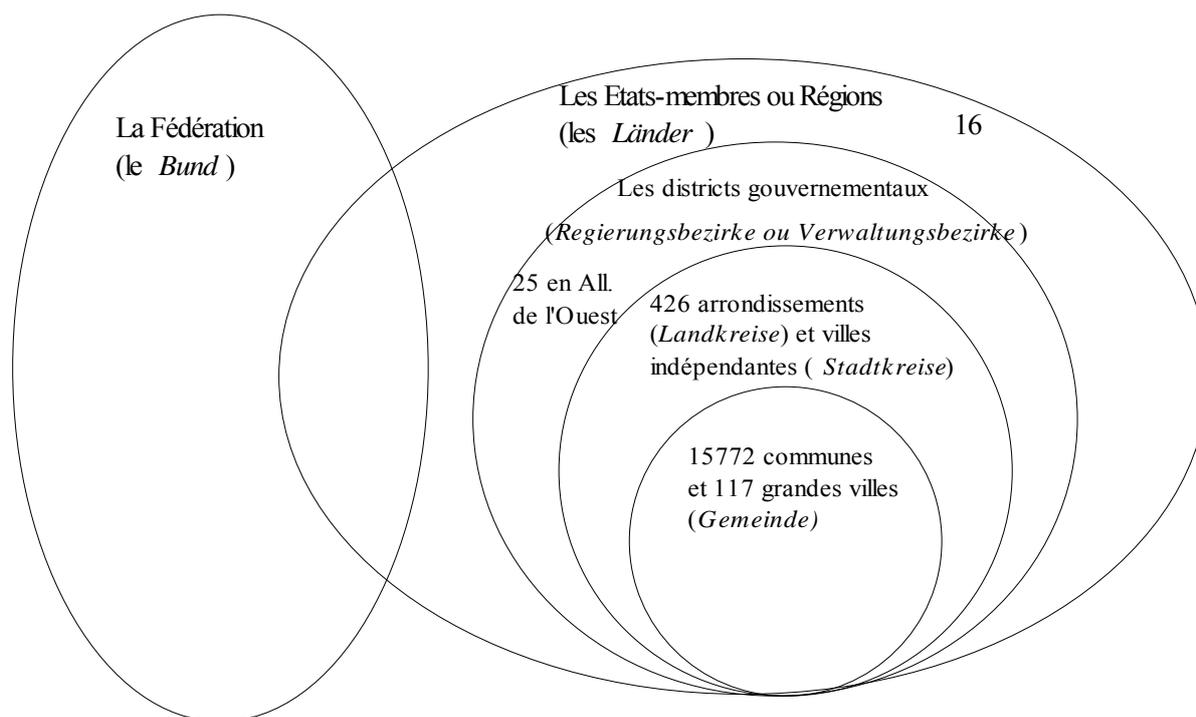
<sup>234</sup> 11 à l'Ouest et 5 à l'Est

<sup>235</sup> la ville-Etat de Brême possède au niveau spatial deux localisations : la ville même de Brême et le port de Bremerhaven, enserrés comme deux îlots au Nord de la Basse-Saxe.

<sup>236</sup> A ce titre, les Länder ont un droit de regard sur les lois et directives édictées par le Bund, liées à la poursuite de l'intégration européenne.

<sup>237</sup> Un regroupement communal important a eu lieu en Allemagne de l'Ouest, contrairement à l'expérience française (36000 communes).

<sup>238</sup> Certains Länder possèdent des services déconcentrés au niveau des *Kreis*, comme en Bavière.



Le graphe précédent nous permet donc de distinguer cinq niveaux de « compétences gouvernementales » (SPAHN, 1987) : le *Bund*, les *Länder*, les districts administratifs - *Regierungsbezirke*-, les *Kreise* et *kreisfreie Städte* (villes importantes) et les communes. L'organisation institutionnelle du fédéralisme allemand se caractérise donc, d'une part, par un maillage serré et complexe entre l'espace institutionnel et le cadre territorial qui renforce une prise en compte des préférences des citoyens grâce à une pratique locale de la démocratie. D'autre part, cette structure du fédéralisme allemand trahit une grande souplesse et une flexibilité, ouvrant la voie à des processus de regroupement communal. La Constitution fait même une place, dans l'article 29, à « une restructuration du territoire fédéral » dans le sens d'une recherche d'une meilleure efficacité, comme l'exprime l'article 1 :

Art. 29 §1 : « *Le territoire fédéral peut être restructuré en vue de permettre aux Länder d'accomplir efficacement les tâches qui leur incombent en fonction de leur dimension et de leur capacité (...).* ».

Néanmoins, une telle structure se caractérise par des coûts de fonctionnement et de coordination élevés.

### 1.1.1) Le Bund

Le Bund - la Fédération - est régi par la Loi Fondamentale de 1949. Le Gouvernement Central est donc né, dans l'Allemagne d'après-guerre, de la volonté des Länder qui ont été reconstitués dès la fin de la guerre. Le pouvoir législatif est confié à un Parlement, composé de deux Chambres, le *Bundestag* - élu au suffrage universel pour 4 ans pour moitié au scrutin uninominal, pour moitié au scrutin de liste au niveau des Länder - et le *Bundesrat* - composé de délégués des Länder, à raison de trois à six par Land en fonction de sa population. Les délégations votent par bloc en suivant les directives de leur Gouvernement.

L'exécutif est confié à un gouvernement d'une vingtaine de membres, présidé par le Chancelier, élu par le *Bundestag* sur proposition du Président de la République. Ce dernier a des pouvoirs limités qui peuvent être comparés à ceux des Présidents de la IIIème

République. Le Bund ne possède pas d'administrations déconcentrées dans les Länder, sauf pour les compétences propres ainsi que les voies navigables et les finances.

### 1.1.2) Les Länder

Bien que répondant à une tradition ancienne, leur cadre territorial a profondément évolué dans l'histoire allemande. Ainsi, remplacés en R.D.A. par les *Bezirke*, plus petits, ils ont été reconstitués dès 1990. Chaque Land possède sa propre Constitution, ce qui lui permet d'affirmer une certaine autonomie (exemple : la Bavière). Le pouvoir législatif est confié à une Assemblée élue au suffrage universel, le *Landtag*. Pour le pouvoir exécutif, il est confié au gouvernement - réparti en Ministère comme au niveau du Bund - à la tête duquel se trouve le Ministre-Président. Les services administratifs du Land assument les tâches propres du Land, comme la Police ou l'enseignement, ainsi que l'application de droit et des directives fédérales, comme pour l'environnement, et enfin de nombreuses tâches déléguées du Bund, comme la construction de routes.

### 1.1.3) Les Kreise

Très souvent ignorés dans l'analyse française du fédéralisme allemand, les *Kreise* ont une tradition ancienne (JUNG, 1992). Considérés auparavant comme une administration déconcentrée du Land, ils sont devenus une véritable collectivité locale, sous la forme d'une communauté de communes - leur taille dépasse celle du canton mais est inférieure à celle d'un département français - dont les affaires sont gérées par une Assemblée élue au suffrage universel, le *Kreistag*. L'exécutif du *Kreis* relève d'un fonctionnaire appelé *Landrat*<sup>239</sup>, élu par le *Kreistag*<sup>240</sup> pour un mandat dont la durée est supérieure à celle du *Kreistag*. Une réforme territoriale d'importance dans les années soixante-dix a divisé par deux le nombre de *Kreis* à l'Ouest en même temps que le Land leur transférait de nouvelles compétences, ce qui a considérablement accru leur rôle.

Le *Kreis* moyen correspond, à l'Ouest, à 35 communes et couvre une superficie de 1000 km<sup>2</sup> environ pour une population de 170 000 habitants environ<sup>241</sup> (COULBOIS, JUNG, 1994). En Allemagne de l'Est, le nombre de *Kreis* est plus important, faute de réforme territoriale. Il regroupe les communes qu'il contient à l'exception des grandes villes, en général celles qui ont plus de 100 000 habitants : ce sont les *kreisfreie Städte* - villes indépendantes du *Kreis* qui cumulent les compétences du *Kreis* et de la commune.

Ce niveau de pouvoir caractérise une fois de plus la grande souplesse des institutions allemandes et le lien étroit qu'elles entretiennent avec, d'une part, le référentiel territorial, qui

---

<sup>239</sup> Ce terme s'explique historiquement par le fait qu'autrefois, le *Landrat* était le fonctionnaire du Land et agissait comme l'exécutif du Land. De la même manière, rappelle JUNG, le préfet représentait l'exécutif du Département avant 1982. Il ne peut cumuler ses fonctions avec un mandat de parlementaire du Bund ou du Land, ni maire d'une commune. Il prépare et exécute les décisions du *Kreisrat* et gère l'administration du *Kreis*. Il correspond aussi à « l'autorité déconcentrée » pour les compétences déléguée du Land. Il pourrait être comparé, même s'il faut rester prudent, à « un président du Conseil Général-Directeur des Services Départementaux » dans les Länder (JUNG, 1992).

<sup>240</sup> ou par toute la population en Bavière

<sup>241</sup> Il est en général, et trop vite, comparé avec l'arrondissement français, même si il est plus petit que l'arrondissement français moyen (1700 km<sup>2</sup>). De plus l'arrondissement français est un simple échelon déconcentré de l'Etat et n'est pas une collectivité territoriale.

peut évoluer dans le temps - bassins d'emplois,...- mais aussi, d'autre part, avec la population, toute proche, qui agit sous la forme d'un contrôle démocratique. De plus, la répartition des compétences publiques confiées au *Kreis* s'inscrit dans un cadre dynamique et flexible, à l'image, nous le verrons, du principe des « compétences concurrentes » qui régissent le fédéralisme fonctionnel allemand. L'Assemblée élue du *Kreis* tranche avec les autorités de coopération intercommunale « à la française » sans représentation élue. Enfin, le fédéralisme allemand fait preuve d'un véritable sens pragmatique en séparant la gestion des grandes villes – *Kreisfreiestädte* ou villes indépendantes des *Kreis* - des *Kreis* et des autres collectivités locales. Néanmoins de telles structures suscitent aussi certaines réserves en particulier face à la problématique *Stadt - Umland* (ville centre - périphérie), que nous détaillerons pour la ville de Francfort sur le Main.

#### *1.1.4) Les communes*

Les communes ouest-allemandes ont été marquées, dans le cadre de la réforme qui a accru le rôle du *Kreis*, par un vaste mouvement de réorganisation qui a largement réduit leur nombre, en passant de 24 284 en 1968, dont 133 villes indépendantes, à 8505 en 1993, dont 91 villes indépendantes (VON BEYME, 1991; SONTHEIMER, 1989). Certains Länder n'ont pas réduit le nombre de leurs communes mais ont préféré transférer certaines compétences vers la communauté de communes (*Kreis*). L'Allemagne de l'Est n'a pas encore connu de réforme communale. La population moyenne d'une commune ouest-allemande s'élève à 10834 habitants (COULBOIS, JUNG, 1994) contre 2454 habitants à l'Est. L'organisation politique des communes peut varier d'un Land à l'autre : elles sont néanmoins toutes gérées par un conseil municipal élu au suffrage universel. L'exécutif est dévolu à un Maire (*Bürgermeister*) dont les compétences et la responsabilité varient d'un Land à l'autre. Nous reviendrons par la suite sur l'importance de l'échelon communal allemand.

Cette imbrication complexe de plusieurs niveaux de pouvoir et de compétences exige aussi des mécanismes de coopération et de coordination efficaces et se révèle en fait très coûteuse, bien que très largement démocratique et attentifs aux choix locaux. Cette organisation institutionnelle pousse en fait à la « double administration » et au chevauchement de compétences. Enfin, de telles structures éprouvent de réelles difficultés à agir vite, par exemple face à des choix en termes de grandes infrastructures de transport.

### *1.2) Répartition des compétences publiques et pragmatisme*

La répartition des compétences publiques constitue une première grille de lecture du fédéralisme allemand. Elle met avant tout en évidence un savant équilibre entre principe d'autonomie, du Land par rapport au Bund, et principe de participation (HOFFMANN-MARTINOT, 1993). L'analyse des logiques financières qui en découlent constitueront alors la clé de voûte d'une définition d'un fédéralisme coopératif et solidaire en Allemagne, caractérisé par de vastes logiques de redistribution, à la fois interpersonnelle et interrégionale.

#### *1.2.1) Répartition des compétences publiques : une vision horizontale du fédéralisme*

Fondamentalement, la Loi Fondamentale garantit le droit de souveraineté des Länder face à l'échelon central. Dans le cadre strict de la Constitution, les collectivités locales sont considérées comme des parties des Länder et non pas comme des entités totalement

indépendantes et souveraines. C'est une raison qui explique en Allemagne la grande diversité des formes de l'administration communale, puisque celle-ci relève des choix de chaque Land. Néanmoins, la Constitution, dans l'article 28, reconnaît la libre administration communale dans le cadre des lois édictées par le Land ou le Bund.

La perception des compétences publiques en Allemagne se révèle plus complexe et bien différente des expériences menées dans d'autres pays fédéraux plus classiques, comme aux Etats-Unis. En effet, la pratique allemande du fédéralisme nous éloigne d'une séparation verticale stricte entre les compétences du Bund, des Länder et des communes (SPAHN, 1987). A côté de compétences propres attribuées au Bund, la Constitution, dans les articles 72, 74 et 74a, met en place les principes d'une « législation concurrente » (*Konkurrierende Gesetzgebung*). Elle se fonde sur une liste de compétences concurrentes (*Katalog*) pour lesquelles le Bund et les Länder peuvent être concurrents ou, dans un sens coopératif, complémentaires (cf. tableau suivant). Cet article 74 constitue un des fondements du fédéralisme allemand et peut être considéré comme un outil essentiel de la décentralisation (REITEL, 1981). En effet les Länder peuvent légiférer dans ces domaines si le Bund n'a pas fait usage de ses prérogatives. A l'inverse, le Bund peut investir certains de ces domaines s'il apparaît nécessaire de promouvoir une législation uniforme au niveau fédéral. Cependant l'article 75 de la Constitution précise que l'Etat fédéral peut prendre l'initiative dans certains domaines plutôt régionaux (Education, Recherche, Infrastructure de transport, Aménagement du territoire...) par une « législation cadre ». Ces lois-cadres ont contribué à l'apparence centralisée et forte du système actuel (SPAHN, 1987). Enfin, les collectivités territoriales, dans un esprit subsidiaire, se retrouvent investies d'un ensemble assez vaste de compétences, héritées d'une pratique pragmatique du fédéralisme comme en témoigne le tableau suivant. Ces compétences de l'échelon local sont de trois ordres : les compétences propres, les compétences volontaires laissées à son initiative et les compétences déléguées, exercées sous la direction de l'administration du Land.

**Tableau 8 : compétences respectives de la Fédération, des Länder et des collectivités territoriales**

Législation exclusive du Bund	Législation concurrente Bund et Länder	Législation-cadre du Bund	Législation exclusive des Länder	Compétences des Kreis et des communes
Affaires étrangères et Défense(1), Monnaie (2), Nationalité, Immigration, Poste (3) et Télécommunication s, Chemins de fer (3), Transports aériens, voies navigables.	Droit civil, Droit pénal, Justice, Economie, Droit du travail, Affaires Sociales, Transport, Santé, Protection de l'environnement,...	Statut de la fonction publique, Principes généraux de l'enseignement Supérieur, Statut de la Presse, Aménagement du territoire, Protection de la Nature, Etat Civil,	Culture, Instruction publique, Police, Radio, Statut communal, Tous les domaines où le Bund ne se réservent pas le droit de légiférer	<p><b>Compétences propres</b> : aide sociale, routes, bâtiments et toutes celles définies par la Loi de chaque Land, exercées sous leur propre responsabilité et sous couvert de contrôle de légalité.</p> <p><b>Compétences volontaires laissées à son initiative</b> : développement économique, activités culturelles et sportives, transports publics</p> <p><b>Compétences déléguées, exercées sous la direction de l'administration du Land</b> : Etat civil, police routière, permis de construire,...</p>

Notes : (1) L'intégration européenne a amené les Länder à s'intéresser à toute réforme d'envergure européenne les concernant ; (2) La création de la Banque Centrale Européenne devrait réduire la place de cette compétence ; (3) Chemins de fer, Poste et Télécommunication en voie de privatisation.

Les compétences législatives sont plutôt à la charge du Bund, même si, pour certaines lois<sup>242</sup>, fiscales en particulier, l'accord du *Bundesrat* - la chambre des Représentants des Länder - s'avère indispensable. Les compétences d'exécution sont plutôt l'affaire des Länder. Les tableaux suivants trahissent un certain déséquilibre entre Länder-Communes et Bund, ce dernier jouissant d'une marge de manœuvre plus importante car ses charges fixes, par exemple de personnel, sont bien moins importantes que celles des Länder.

<sup>242</sup> en fait pour toute loi pour lesquelles les Länder supportent au moins ¼ des charges financières ainsi que pour toute loi modifiant les relations financières Bund-Länder (art. 104a). Les représentants des communes, au sein des Länder, ont un rôle consultatif.

**Tableau 9 : la fonction publique allemande en 1993 (effectifs et millions de DM)**

1993	Nombre de fonctionnaires et assimilés	Dépenses (mill de DM)	en %	en % des dépenses	en % des recettes
Bund	344 024	52 713	15,7%	11,5%	13,5%
Länder	1 923 318	178 315	53,2%	38,5%	42,4%
Coll. locales	1 383 402	103 884	31,0%	31,6%	33,0%
TOTAL	3 650 744	334 912	100,0%	26,8%	29,7%

Source : *Finanzbericht 1996, Bundesministerium der Finanzen, Bonn*

Le financement de ces différentes missions est plus complexe, même si la Constitution oblige, à l'origine, à une répartition en fonction du « principe d'équivalence » entre mission et moyens mis en œuvre. S'inscrivant dans un mouvement vertical du haut vers le bas, la part des transferts dans le budget de chaque niveau de pouvoir - Länder et Communes - est importante ce qui laisse à penser à une multitude de financements croisés qui rendent un peu plus difficiles leur perception.

**Tableau 10 : budget des différents niveaux de pouvoir et part des transferts en R.F.A. (en milliards de DM)**

1993	Recettes	en %	Part des transferts	Dépenses	en %
Budget Bund	390,5	34,7%	-	457,5	36,6%
Budget Länder	420,7	37,4%	22,0%	462,9	37,1%
Budget Communes	315,1	28,0%	29,4%	328,7	26,3%
Total	1126,3	100%		1249,1	100%

Source : *Finanzbericht 1996, Bundesministerium der Finanzen, Bonn*

### *1.2.2) Un fédéralisme de type coopératif*

Le rôle du gouvernement central est, à juste titre, perçu comme plutôt fort par rapport aux autres fédérations. Il est en effet doté d'une large gamme de responsabilités et d'outils efficaces. Pourtant l'organisation politique et administrative définie par la Loi Fondamentale n'est ni centralisée, ni hiérarchique (SPAHN, 1987). Elle est en revanche marquée par une grande complexité des relations liant les trois niveaux de pouvoirs que forment le Bund, les Länder et les communes. Contrairement au modèle américain, peu d'efforts sont faits pour séparer verticalement les responsabilités du Bund de celles des gouvernements des Länder. Le système fédéral allemand se caractérise plutôt par une organisation horizontale où les différents niveaux de pouvoirs traitent, plus ou moins sur un pied d'égalité, des affaires communes. C'est une forme de fédéralisme coopératif (SPAHN, 1978). L'initiative législative est plutôt l'affaire du Gouvernement Fédéral. Cela vient surtout du fait que l'action du Bund dans les « compétences concurrentes » est importante et limite de fait alors l'action des

Länder<sup>243</sup> (ANDEL, 1983). Les Länder et les communes assurent l'exécution d'une politique décidée en commun. Ainsi l'article 83 de la Constitution Fédérale rappelle le rôle prépondérant des Länder en matière d'administration puisque ceux-ci doivent exécuter « la législation fédérale comme affaire propre à moins que la Constitution ne prévoit rien d'autre ». Ainsi est-il délicat de conclure à une réelle décentralisation du processus de décisions politiques car l'influence du Bund est loin d'être négligeable. Nous parlerons plus d'une décentralisation des missions d'exécution au profit des Länder, et, à l'échelon inférieur, des communes dont les compétences restent cependant bien encadrées par le Land. Le Bund garde une forte compétence réglementaire et législative au nom d'une uniformisation fédérale.

Concernant les communes, la Constitution (article 28) leur a assigné des tâches concernant la gestion des affaires communales et l'exécution des décisions régionales ou fédérales. La Constitution a assigné au Bund l'élaboration de la politique d'ensemble, et donc l'initiative législative (SPAHN, 1987), la définition des orientations globales sans en exclure totalement les Länder. Elle a, en revanche, confié aux seuls Länder et collectivités locales, sans intervention fédérale, la mise en œuvre de cette politique et les charges en résultant (D. ASHFORD, J.C. THOENIG, 1981).

Le système fédéral allemand se caractérise enfin par la grande diversité des institutions fédérales et des organes de concertation et de coopération. L'accord du *Bundesrat*<sup>244</sup> -Assemblée Législative des Länder où siègent des représentants des gouvernements de chaque Land- est requis pour toute proposition de loi affectant leur intérêt (loi en matière fiscale, répartition des impôts, modification des règles du *Länderfinanzausgleich*,...). Cette seconde Chambre, après le *Bundestag*, trouve son rôle dans la défense des intérêts des Länder vis-à-vis du Bund. Son rôle s'est récemment accru en particulier dans les réformes liées à l'intégration européenne. La Cour Constitutionnelle a en effet reconnu un droit de regard des Länder sur les négociations et les orientations européennes décidées par le Bund (VOLMERANGE, 1994). On pourrait même imaginer une situation de crise grave dans la mesure où « les Etats peuvent alors, en principe, bloquer toute législation fédérale d'importance » (SPAHN, 1987). A côté du *Bundesrat* s'est développé un tissu d'institutions, d'abord « informelles » puis « légalisées », dont le rôle est de favoriser la concertation et la coopération inter-Länder mais aussi entre le Bund et les Länder (SPAHN, 1987) : Conseils de conjoncture et de planification financière<sup>245</sup>, coopération pour la concertation sur les programmes de recherche et d'éducation, programmes cofinancés pour la réalisation de « tâches communes »<sup>246</sup>, telle que la construction d'Université, la préservation des côtes, la politique agricole... Nous précisons par la suite leur importance.

---

<sup>243</sup> Au fondement de cet engagement de plus en plus massif du Bund dans l'action législative, l'article 31 est sans appel : « *Bundesrecht bricht Landesrecht* » soit, « Le droit fédéral prime sur le droit du Land ».

<sup>244</sup> Article 50 de la Loi Fondamentale.

<sup>245</sup> Introduit par la Loi sur la stabilité et la croissance du 8 juin 1967, bulletin de Loi I, page 582-589 : ce Conseil joue un rôle important dans la coordination des budgets des différents niveaux de pouvoirs.

<sup>246</sup> Les « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben*), introduites par la réforme constitutionnelle de 1969 (article 91a), proposent un partage de responsabilité et de financement pour de grands projets collectifs. Elles mettent en place une « planification cadre collective » (SPAHN, 1987 et partie suivante sur la politique régionale).

### *1.2.3) Une version allemande de la subsidiarité*

Le version allemande du fédéralisme s'apparente donc à un système où la décentralisation est réelle mais où le processus de décision est concerté. Elle offre une définition particulièrement éclairante du principe de subsidiarité. Fort d'une autonomie des Länder ancrée dans la Loi Fondamentale, ce système montre en effet une décentralisation des responsabilités, de financement et d'exécution, qui est bien réelle. A l'inverse, le pouvoir réglementaire du Bund est très marqué, et son influence, historique et politique, tend à le placer au centre de l'échiquier, en particulier dans le financement et la conduite de l'unité allemande (ANDEL, 1983). Le caractère coopératif de la prise de décision, au niveau horizontal comme vertical entre le Bund et les Länder est alors déterminant. Néanmoins de telles organisations, où la complexité des enchevêtrements est grande, ont un coût de fonctionnement élevé mais elles permettent d'enraciner localement la démocratie et de diminuer les tensions politiques et les déséquilibres entre le centre et la périphérie, tensions et déséquilibres que nous connaissons en France.

## **2) ORDOLIBERALISME ET ECONOMIE SOCIALE DE MARCHE: LA VOIE ALLEMANDE ENTRE MARCHE ET SOLIDARITE**

La quête d'un libéralisme continental à l'allemande, qui a inspiré le « miracle économique allemand », n'est pas une invention de l'après-guerre. C'est à l'Ecole de Fribourg qu'est né dans les années 1930 le libéralisme allemand moderne autour de Walter EUCKEN, du juriste HANS GROSSMANN DOERTH et de FRANZ BÖHM<sup>247</sup>. On parle d'ordo-libéralisme en référence à la revue *Ordo* qui servit de support à la diffusion de cette réflexion. La personnalité de W. EUCKEN<sup>248</sup> s'inscrit dans une lignée prestigieuse puisque son père fut Prix Nobel de Littérature en 1908, spécialiste de la pensée kantienne, ce qui influença grandement l'œuvre de EUCKEN et plus généralement des ordo-libéraux. La plupart des théoriciens - W. RÖPKE et A. RÜSTOW - durent s'exiler, le premier à l'Université d'Istanbul et le second à Zurich puis à Istanbul, et favorisèrent la maturation des idées ordo-libérales. Enfin, l'influence des juristes sur la doctrine ordo-libérale mérite d'être relevé. L'accouchement fut donc plutôt difficile dans un pays où le dirigisme étatique s'était lentement imposé. L'Allemagne d'après-guerre, dans la grande tradition prussienne, mue par son aspiration naturelle à l'ordre et à l'organisation, semblait être prédestinée à une économie dirigée. C'est WILHELM RÖPKE (1899-1966), économiste et sociologue qui va donner à l'Ecole de Fribourg une orientation sociale.

### **2.1) De l'ordolibéralisme à l'Economie Sociale de marché**

L'économie sociale de marché apparaît comme la vulgarisation et l'application politique des enseignements de la doctrine ordo-libérale. Elle est née, selon JEAN-FRANÇOIS PONCET, sous la République de Weimar d'un triple refus « du capitalisme décadent<sup>249</sup>, du socialisme autoritaire et des politiques de compromis ». D'une certaine façon, l'Economie Sociale de Marché place au centre du spectre social le concept de « *Mittelstand* », c'est-à-dire d'état moyen ou de classe moyenne. Ce concept désigne en effet les entreprises de classe moyenne, mais aussi la classe moyenne qui fonde le corps social et politique allemand. Nous avons déjà insisté sur son importance.

Mais la plus vive incarnation du modèle allemand et de la pratique de l'Economie Sociale de marché reste sans nul doute le chancelier LUDWIG ERHARD, qui passa la guerre comme directeur d'un petit institut de marketing et recherche économique à Nuremberg et Bayreuth. « Recruté » après-guerre par les américains parce qu'il était un des rares

---

<sup>247</sup> Une précision mérite d'être relevée : la plupart des penseurs de l'Economie Sociale de Marché sont protestants.

<sup>248</sup> Il soutint sa thèse sur la formation de groupements dans la navigation maritime et présenta une thèse d'habilitation sur l'approvisionnement mondial en azote...ce qui nous rapproche de l'Economie des Transports !

<sup>249</sup> « *Versumpfung des Kapitalismus* », de W. EUCKEN

économistes qui avait échappé à la collaboration avec les nazis<sup>250</sup>, il est considéré à tort comme le fondateur de « l'économie sociale de marché » dont il fut en fait un excellent praticien. C'est un de ses collaborateurs, ALFRED MÜLLER-ARMACK (1901-1978), qui inventa ce terme en 1947 dans un ouvrage publié sous ce titre.

## **2.2) Le cadre : un « ordre économique et social »**

Les principaux enseignements de la doctrine sont présentés dans l'ouvrage fondamental des théoriciens de l'Economie Sociale de Marché, « *Grundlagen der Nationalökonomie* » (Eucken, 1939). Certaines des propositions avancées par EUCKEN furent reprises par les partis politiques après-guerre, en particulier par L. ERHARD, motivé par la volonté de réunir théorie et pratique, libéralisme et socialisme dans un élan comparable à celui qui avait animé les constitutionnalistes de Weimar. Certaines de ces dispositions furent même intégrées dans la Constitution de 1949 et au programme politique du Chancelier ADENAUER.

### 2.2.1) Quelle définition ?

Certains auteurs ont tenté de résumer cette doctrine, souvent de manière bien incomplète :

- « autant de concurrence que possible, autant de limitation que nécessaire » (B. KEIZER)

- « aussi peu d'Etat que possible, autant d'Etat que nécessaire »<sup>251</sup>.

Nous préférons la définition de MÜLLER-ARMACK, qui détient la paternité de cette expression :

« Economie Sociale de Marché, cela signifie une économie fonctionnant suivant les règles du marché mais intégrant des développements sociaux et d'assistance. Elle ne propose certes pas de hiérarchie idéale mais plutôt un ordre, dont le minimum de contraintes sociales supportables qu'il impose par la neutralisation des positions dominantes et une séparation des pouvoirs ne se heurte pas à un épanouissement de la liberté individuelle<sup>252</sup> » MÜLLER-ARMACK, 1948, p. 148, cité par S. BROYER, 1995, p. 23).

---

<sup>250</sup> Il fut Ministre des Finances de Bavière de 1945 à 1947 où il géra la pénurie puis fut nommé professeur honoraire de l'Université de Munich. Nommé comme Directeur de l'Economie des zones occupées, il est un des acteurs principaux de la réforme monétaire de 1948 ce qui lui valut le surnom de « père du miracle économique allemand » et du D-Mark. Soutenu par la CDU, il devint Chancelier en 1963 mais ne put résister à la Grande Coalition qui s'imposa en 1966.

<sup>251</sup> En général dans les ouvrages de vulgarisation sur l'Allemagne moderne, (comme par exemple *Tatsachen über Deutschland*, chapitre « *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik* », *Societätsverlag*, Frankfurt am Main, p. 217 (cité par S. BROYER, 1995).

<sup>252</sup> « *Soziale Marktwirtschaft d.h. eine nach den Regeln der Marktwirtschaft ablaufende, aber mit sozialen Ergänzungen und Sicherungen versehene Wirtschaft (...). Sie allein bietet auch in ihrer soziologischen Schichtung zwar keine ideale Hierarchie, jedoch eine Ordnung, in der durch weitgehende Neutralisierung der Machtpositionen und eine Aufteilung der Macht ein erträgliches Minimum gesellschaftlichen Zwanges der Entfaltung persönlicher Freiheit nicht im Wege steht* » (MÜLLER-ARMACK, 1948, p. 148, cité par S. BROYER, 1995, p. 23).

### 2.2.2) Quels principes ?

Selon EUCKEN, « l'*Ordnungspolitik* » - que S. BROYER traduit par « le cadre aux processus économiques » - se décline en sept principes fondamentaux (BROYER, 1995) :

- ✓ Etablissement d'un ordre concurrentiel inspiré du modèle de la concurrence parfaite (*Wettbewerbsordnung*).
- ✓ Etablissement d'un ordre monétaire (*Geldordnung*) dont l'objectif est de garantir la stabilité des prix.
- ✓ Accès libre aux marchés (*Offenhaltung der Märkte*)
- ✓ Propriété privée garantie (*Privateigentum*)
- ✓ Liberté contractuelle garantie (*Vertragsfreiheit*)
- ✓ Responsabilité juridique et financière illimitée
- ✓ Constance de la politique économique (en réaction aux politiques keynésiennes).

Il y a néanmoins peu de chances pour que ces principes soient garantis et préservés par la régulation marchande. Ils doivent alors faire l'objet d'une « régulation volontaire collective » (BROYER, 1995). Le rôle de l'Etat est justifié au nom de la sauvegarde de ses sept principes fondamentaux, afin de garantir un ordre économique et social. L'ordo-libéralisme insiste donc sur les choix constitutionnels que la pérennité de ces principes impose, par exemple par la mise en place d'une « Constitution Economique<sup>253</sup> » ou Financière (EUCKEN). L'objectif profond des ordo-libéraux est de mettre à nu un ordre qui réponde à la fois à l'essence de l'homme et des choses. Il doit être à la fois naturel, c'est-à-dire susceptible de fonctionner, et normatif. Le cadre de l'intervention publique trouve, dans le droit et les orientations constitutionnelles, une marge de manœuvre car il faut agir ex ante, en suscitant l'émergence, dans le corps social, de règles et de choix collectifs. La pensée de EUCKEN trahit une réelle méfiance face au pouvoir exécutif et privilégie le législatif et le judiciaire (SCHNEILIN et SCHUMACHER, 1992).

### 2.3) Un Etat régulateur et ordonateur

Le fonction régulatrice de l'Etat apparaît tout d'abord fondamentale aux yeux des ordo-libéraux : surveillance des cartels et des positions de monopole par la création d'un Office des Cartels - qui deviendra, dans la pratique fédérale allemande, l'Office Fédéral des Cartels, dont le rôle est aujourd'hui très important<sup>254</sup>, contrôle des comportements anti-conjoncturels, incitation au le développement de conventions collectives, limitation de la planification individuelle (protection de l'environnement,...).

---

<sup>253</sup> La Loi fondamentale de la RFA de 1949 n'ira pas totalement dans cette voie et préférera, nous l'avons vue, assurer la garantie des droits individuels et inaliénables des individus. Néanmoins, l'objectif de lutte contre les monopoles fait partie des choix constitutionnels et a été explicité. Mais cet objectif s'inspire surtout de la lutte contre une éventuelle collusion entre le pouvoir économique et politique, qui avait permis, en partie, l'accession D'HITLER au pouvoir dans les années trente.

<sup>254</sup> en particulier en raison de l'ouverture, en Allemagne, des réseaux de transport, ferroviaires en particulier, et de télécommunication à la concurrence.

### 2.3.1) *Le choix de la redistribution*

La fonction redistributive de l'Etat est mise en avant dans la pensée ordo-libérale : à côté d'une surveillance des positions de monopole, « le second principe régulateur concerne la répartition des revenus » (BILGER, 1961, p. 159). La perspective ordo-libérale postule en effet que le jeu de la concurrence ne puisse pas assurer à tous les besoins élémentaires des membres de la communauté. Aussi, l'Etat doit-il corriger la répartition primaire des revenus par l'intermédiaire « d'une redistribution de pouvoir d'achat » (BILGER, 1961, p. 159). Repoussant évidemment une création de pouvoir d'achat sur des bases inflationnistes, la doctrine ordolibérale prône une politique redistributive, menée dans le cadre d'une politique sociale, financée par un prélèvement sur les plus hauts revenus. Ce dernier ne devra cependant pas être excessif car il risque de peser sur l'investissement et la compétitivité : la politique sociale doit donc être aussi limitée que possible et doit intervenir de manière subsidiaire, vers les agents les plus démunis. L'ordolibéralisme retrouve donc une certaine tradition de « politique sociale conforme au marché (...) fondée sur des idées sociales qui se liaient aux convictions libérales et cherchant à réaliser des propositions constructives dans la voie de ce système » (MÜLLER-ARMACK cité par BILGER, p. 178). Néanmoins, l'ampleur de la politique sociale mise en œuvre sera un élément de discordance et de divergence entre les théoriciens de l'ordolibéralisme<sup>255</sup>. (BROYER, 1995)

### 2.3.2) *La politique sociologique : des signes d'un choix politique pour une redistribution interrégionale des richesses*

Bien moins connus, les écrits de RÖPKE (1899-1966), RÜSTOW et MÜLLER-ARMACK sur les effets structurants du développement régional nous éclairent ici sur une nouvelle facette de la doctrine ordolibérale. Partant de l'idée que le progrès économique peut susciter des tensions de l'ordre social, en bouleversant les références morales et coutumières de la population, ces auteurs militent pour une intervention, à côté d'une régularisation du marché, dans le sens d'une conservation des « structures géographiques, sociales, mentales, saines ». Il s'agit, précise BILGER « de profiter du progrès économique pour constituer un ordre social toujours plus digne de l'homme et qui, indirectement, soutienne et stimule le progrès économique lui-même ». Des mesures extrêmement énergiques devront être prises dans ce sens (BILGER, 1961, p. 185).

RÖPKE donnera à cette engagement de l'Etat le nom de « politique sociologique », que l'on qualifie plus maintenant de « politique structurelle ». Il en donne la définition suivante : « Elle n'accepte pas, au-delà de ce qui est nécessaire, les conditions sociales de l'économie de marché, la répartition des revenus et de la propriété, la dimension des entreprises, la répartition de la population entre ville et campagne, entre industrie et agriculture et entre les différentes villes - mais entend les changer dans un certain dessein » (RÖPKE, *Civitas Humanitas*). RÖPKE<sup>256</sup> soutient donc la mise en place d'une politique régionale, qui jouera, nous le verrons, une place importante dans l'Allemagne moderne.

---

<sup>255</sup> la perspective retenue par HAYEK, non ordolibéraux bien qu'il ait enseigné à Fribourg, ignore la politique sociale car elle se révèle en fait incompatible avec l'économie de marché. Contre cette perspective, les choix de EUCKEN et RÖPKE reconnaissent la nécessité d'une politique sociale, aussi limitée que possible.

<sup>256</sup> Il observe d'ailleurs une contradiction profonde entre la mobilité géographique des travailleurs et le fondement social le plus précieux des sociétés humaines, qui est le développement de la propriété privée et la stabilité de la vie.

Finalement, le programme ordo-libéral vise à rétablir les lois du marché, là où de nombreuses défaillances peuvent intervenir. Ces mesures se doivent alors d'être mesurées, transitoires sans tomber dans le dirigisme et être intégrées dans le cadre d'une planification-cadre, qui fonde aujourd'hui encore la politique régionale en Allemagne. De manière singulière, les ordo-libéraux se rapprochent très sensiblement des sociaux démocrates allemands lorsqu'il s'agit des politiques structurelles et régionales mais s'opposent sur l'ampleur des programmes redistributifs, les ordo-libéraux restant très prudents face aux thèses *welfaristes* et keynésiennes.

### 2.3.3) *Le terme « social » est-il un alibi ?*

L'aspiration allemande, très perceptible dans les enseignements ordo-libéraux mais puisant ses racines, nous l'avons vu, dans la Constitution de Weimar, vise, comme en témoignait la pensée profonde de ERHARD, à tenter de réunir les aspirations socialistes avec un cadre libéral. D'une certaine façon, le souffle ordolibéral cherche à faire la synthèse de ces deux forces qui se sont souvent affrontées tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle et dont le point culminant sera la semaine sanglante de Berlin, en 1918, où les mouvements socialistes les plus durs furent anéantis par les hommes qui, quelques mois plus tard, devaient faire naître la République de Weimar. Il s'agit donc, dans l'Allemagne moderne, d'effacer l'antinomie socialisme - libéralisme, la synthèse se réalisant autour du concept de communauté solidaire, animée par le dynamisme de l'initiative individuelle, contrôlée par la puissance publique, modeste mais efficace, et soutenue par un filet social suffisamment étroit pour permettre à chacun de rebondir. Mais cette perspective peut être analysée de manière bien différente.

La situation de l'Allemagne à la sortie de la guerre relevait de l'urgence sociale, face aux villes détruites<sup>257</sup>, aux réfugiés, aux rapatriés, aux familles désunies et aux prisonniers, dont certains furent détenus à l'étranger jusqu'en 1956. La mise en place d'un cadre social fort relevait donc de la pure nécessité et était de toute façon prioritaire par rapport à une politique industrielle et commerciale tout azimut.

De plus, la menace d'un voisin socialiste - la zone soviétique -, dont le programme politique risquait de fonctionner comme un pôle attracteur, ou un leurre, pour la population allemande désœuvrée, exigeait une réponse politique rapide et adaptée. A ce titre, il est intéressant de remarquer qu'un des premiers programmes politiques de la CDU vantait, entre 1945 et 1950, la socialisation de la propriété privée et une certaine planification économique.

---

<sup>257</sup> L'histoire moderne nuance cette vision d'une « Allemagne année zéro » : Les destructions massives de la plupart des agglomérations allemandes en 1945 donnent l'impression d'un pays totalement dévasté. Or de nombreuses publications récentes donnent à penser que l'infrastructure industrielle allemande est restée largement intacte et que de nombreuses usines étaient simplement endommagées. Ainsi, l'aviation américaine nous apporte des précisions concernant les résultats de ses raids aériens : elle estime n'avoir atteint que quelques haut-fourneaux, un seul laminoir, pas plus de 6,5 % des machines-outils et 16% seulement de la fabrication des roulements à bille (SCHNEILIN et SCHUMACHER, 1992). Les démontages n'ont pas atteint, surtout à l'Ouest, le résultat escompté au départ qui était de réduire la production industrielle allemande à 50 % de son potentiel de 1936. C'est la zone soviétique qui a le plus souffert de ces démontages systématiques. L'Allemagne, de manière plus sensible à l'Ouest qu'à l'Est, n'est donc pas partie d'un point zéro. De grandes disparités régionales en matière de potentiel industriel subsistaient

## **2.4) Information et pouvoir intellectuel : une position-clé dans le monde ordo-libéral**

L'ordolibéralisme attache une place importante à un quatrième pouvoir, qui vient compléter le pouvoir législatif, exécutif et judiciaire, qualifié de « pouvoir intellectuel ou technique » (BILGER, 1964, p. 161). Même si cette idée apparaît en filigrane dans la pensée ordolibérale, il n'en demeure pas moins qu'elle prône un engagement plus fort des élites dans un rôle de contrôle en provoquant « la conformité » des politiques micro- et macro-économiques suivies avec les principes ordo-libéraux. Placée au centre de ce quatrième pouvoir scientifique, la science économique « jouerait un rôle d'arbitre dans tous les problèmes importants de la vie économique » (BILGER, 1964, p. 161). Cette recommandation est à l'origine, semble-t-il, d'une des caractéristiques du fédéralisme contemporain, c'est-à-dire une imbrication forte des élites intellectuelles, en particulier économiques avec le monde politique, en charge des choix collectifs. Nous retrouvons là cette recherche de choix coopératifs allemands qui caractérisent avant tout le pragmatisme politique et économique allemand. Deux institutions caractérisent le plus cette association de la science aux choix sociaux : les « six instituts de conjoncture » et les « cinq sages ».

### ***Encadré***

#### ***Une recommandation ordolibérale à l'œuvre dans l'Allemagne contemporaine : les six instituts de conjoncture et les cinq sages***

Les six principaux instituts de conjoncture allemands<sup>258</sup> donnent, deux fois par an, un aperçu précis de la situation économique et sociale en Allemagne. Leur indépendance est reconnue, bien que leur financement provient, pour une partie, conjointement du Bund et des Länder. Leur impact dans le monde économique et social est très fort. Ce sont avant tout des instituts de recherche travaillant de manière indépendante les uns des autres. De cette façon, une forme de concurrence existe en ce qui concerne l'évaluation macro-économique de l'économie allemande, ce qui renforce l'intérêt de telles analyses.

Le conseil des cinq « sages », créé en 1963, trahit bien cette singularité du fédéralisme allemand vis-à-vis du monde universitaire qu'il tente d'intégrer aux choix politiques. Ces cinq sages sont en fait cinq universitaires de renom<sup>259</sup> nommés par le Président de la République pour 5 ans sur proposition du Gouvernement Fédéral. Ils sont chargés de l'examen de l'évolution macro-économique et sont assistés de huit collaborateurs scientifiques. Chaque année, ils rédigent un rapport à l'attention du gouvernement fédéral qui est rendu public à l'automne, et dont le diagnostic et les critiques font directement référence aux principes de « l'Economie Sociale de Marché » : il se place donc en garant des enseignements de l'Ecole de Fribourg et de la conformité aux enseignements ordo-libéraux.

---

<sup>258</sup> le HWWA de Hambourg (1908), l'IfW de Kiel (1914), le DIW de Berlin (1925), le RWI d'Essen (1943), l'Ifo de Munich (1949) et l'IWH de Halle (1992); Notons le caractère très déconcentré des localisations de ces six instituts.

<sup>259</sup> Certains cumulent les fonctions de directeur d'Institut de Conjoncture et de « Sage », ce qui facilite certaines harmonisations ! (LALLEMENT, 1995).

Les ordo-libéraux sont enfin très sensibles à la place de l'information dans le cadre économique. Le rôle central de l'Office Fédéral des Statistiques et des Offices Régionaux dans la production et la communication des données économiques et sociales s'inspire aujourd'hui de cet enseignement. Ils sont donc favorables « à une information économique continue ». Les chefs d'entreprises sont alors mieux informés des perspectives et adaptent leur plan, réduisant ainsi les marges d'erreur et de risque. « En informant, on accroît la part de la réflexion sans diminuer la valeur des réflexes exigés par l'économie concurrentielle » (BILGER citant SALMON, 1963). D'une certaine façon, au lieu de contraindre, l'économie sociale de marché cherche à convaincre. La formation tient évidemment une place fondamentale dans cette stratégie.

### **2.5) Le choix de la subsidiarité**

Comme cela a été évoqué brièvement précédemment, l'une des fonctions majeures de l'Economie Sociale de Marché est de répondre, face aux lois du marché qui modèlent la vie sociale, politique et économique, par une exigence éthique, susceptible de garantir un minimum de principes fondamentaux et de garantir une stabilité du corps social. Elle s'inspire aussi de la doctrine sociale de l'Eglise en particulier en vantant les mérites d'un cadre décentralisé et déconcentré, fondé sur des principes de solidarité et de subsidiarité. Mûries dans l'exil de certains de ses représentants, les thèses ordo-libérales s'inscrivent dans cette expérience du totalitarisme qui a marqué l'Allemagne et a laissé une véritable phobie du dirigisme étatique et de toute collusion entre les intérêts publics et privés (LALLEMENT, 1995). La perception allemande de l'Etat vise à garantir le libre épanouissement de l'intérêt collectif, en s'attaquant, via le droit à la concurrence, aux menaces contre la libre concurrence et la soumission de l'intérêt collectif à de seuls intérêts particuliers.

La définition de l'économie sociale de marché proposée par RÖPKE fait l'apologie de la décentralisation et apporte une des premières pierres à l'établissement du fédéralisme en RFA :

« Décentralisation dans l'acceptation la plus large du terme, élimination du manque de propriété, déplacement du centre social du haut vers le bas, reconstruction organique de la société à partir de communautés naturelles [...], dans la gradation ininterrompue partant de la famille, passant par la commune et le canton et remontant jusqu'à l'Etat...; encouragement naturel de petites unités d'exploitation et entreprises...; rupture des monopoles de toutes sortes; lutte contre la concentration des exploitations et des entreprises, partout où cela est possible... » (SCHNEILIN et SCHUMACHER, 1992, p.27) ».

La pensée ordolibérale, dont les traits ont été trop brièvement résumés ici, a profondément marqué la naissance de l'Allemagne moderne. Elle œuvre dans le sens d'un « libéralisme raisonnable » (BROYER, 1995) et concerté en privilégiant le respect d'un cadre - un ordre - strict à la vie économique. Son influence en Allemagne est aujourd'hui encore bien visible - office des cartels, politique des transports, droit du travail, information, politique sociale - même si on ne fait plus systématiquement référence à la conformité de la politique économique aux principes ordolibéraux. L'ordolibéralisme prône donc une économie de marché contrôlée, dans laquelle l'Etat intervient au moyen d'orientations, d'incitations, de directives socio-économiques. Le souci de justice sociale est essentiel. Il ouvre la voie à une

pratique solidaire de l'Etat et de l'économie de marché : l'Etat est donc un acteur-clé de la vie économique dont les orientations sont tempérées par l'autonomie des Länder. Comme au niveau des relations sociales - cogestion et conventions collectives -, la place de la négociation et du compromis est déterminante. Le rôle de l'Etat dans la perspective ordolibérale, comme par exemple pour la redistribution, est à la fois valorisé, restreint et modeste. Il doit être organisé autour de la garantie des règles constitutionnelles et contractuelles permettant un fonctionnement harmonieux de l'activité économique et de la libre-entreprise. L'action publique dans le monde ordolibéral croise donc la justification d'une intervention publique face aux défaillances de marché mais elle investit aussi le champ des logiques sociales et de la redistribution, d'un point de vue interpersonnel comme, mais d'une manière moins explicite, interrégionale : elle prône un engagement limité dans le domaine de la redistribution, en s'appuyant sur des instruments précis et efficaces.

\* \* \*

Face aux enseignements de la doctrine ordolibérale, qui nous conforte dans cette vision d'une organisation solidaire de la société allemande, notre travail doit investir le champ de la pratique fédérale. Quels instruments redistributifs ont été mis en place pour atteindre les objectifs fixés par la Constitution. La pratique allemande de la redistribution s'éloigne-t-elle des enseignements ordolibéraux ? Comment l'organisation politique et institutionnelle allemande combine-t-elle les exigences d'un système politique de type fédéral avec les choix redistributifs de la nation allemande ? Quels enseignements peut-on alors tirer d'une confrontation entre la doctrine du « fédéralisme fiscal » et la pratique allemande de la redistribution ?

Tels sont, en bref, les enjeux des chapitres suivants qui s'articuleront autour de la vision d'une fonction de redistribution à multiples facettes, en investissant, tout d'abord, un des champs de la redistribution interpersonnelle, la politique sociale. Dans un second temps, notre travail développera l'importance et la pertinence des logiques de redistribution interrégionale en Allemagne.

### **3) LA POLITIQUE SOCIALE ALLEMANDE A LA LUMIERE DES ENSEIGNEMENTS DU « FEDERALISME FISCAL »: CONTRADICTION OU CONFIRMATION DU MODELE ?**

L'objectif de cette section est d'investir, de manière globale, un des champs d'action de la redistribution interpersonnelle en Allemagne, à savoir la politique sociale allemande, qui se caractérise par la grande diversité des instruments redistributifs mis en jeu. Au terme de cette analyse, notre travail dévoilera la répartition institutionnelle, entre le Bund, les Länder et les Communes, de l'organisation et du financement de la politique sociale en Allemagne, en la confrontant avec les principaux enseignements du fédéralisme fiscal, à savoir la justification d'une centralisation de la fonction de redistribution.

#### ***3.1) Impératif constitutionnel et économie sociale de marché***

Le principal point d'ancrage constitutionnel de la politique sociale allemande reste, nous l'avons vu, l'article 20 (§1) qui définit la R.F.A. comme « un Etat fédéral démocratique et social ». L'encadré suivant résume les principaux articles constitutionnels qui fondent la politique sociale de l'Allemagne. Mais on ne peut à vrai dire parler de véritable constitution économique et sociale : la Loi Fondamentale de 1949 énonce en effet toute une série de principes constitutionnels, avant tout fondés sur des droits individuels sans définir, à l'inverse des avancées de la Constitution de Weimar, une constitution économique et sociale. Quelle explication peut-on avancer pour justifier cette profonde différence ?

Une des raisons principales de cette absence de constitution économique et sociale dans la Loi Fondamentale renvoie au débat toujours très vif entre les tenants de l'Etat de Droit « *Rechtsstaat* » et ceux de l'Etat Social « *Sozialstaat* », débat sur l'importance des droits sociaux dans une démocratie constitutionnelle. Dans ce sens, le droit social peut être perçu comme une forme très dynamique du droit (FROMONT, 1993). Il peut évoluer très rapidement dans le temps. Cette dynamique peut alors se révéler en contradiction avec le droit constitutionnel qui est moins sensible aux changements dans le temps, d'où son absence des textes constitutionnels en 1949. Les constitutionnalistes de Weimar avaient choisi la voie opposée en tentant de codifier très largement les aspects de la vie publique, sociale et économique : certaines de ses dispositions - Loi de Collectivisation, Loi sur les Conseils - ont pu être perçues, après-guerre, comme des excès du travail constitutionnel (WAHL, 1991).

## *Encadré*

### *Droit et la politique sociale de l'Allemagne*

#### **LOI FONDAMENTALE (Grundgesetz ou GG) de la R.F.A. (1949)**

##### Cadre général des droits fondamentaux

Art 1 GG : « La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger. »

Art 3 GG « Les droits fondamentaux énoncés ci-après lient les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire à titre de droit directement applicable ».

##### En particulier parmi les droits fondamentaux

Art.3 GG : « Tous les êtres humains sont égaux devant la Loi »

Art.6 GG : « Le mariage et la famille sont placés sous la protection particulière de l'Etat » (§1)

Art.9 III GG « Le droit de fonder des associations pour la sauvegarde et l'amélioration des conditions de travail et des conditions économiques est garanti à tous et dans toutes les professions. » (§3)

Art.14 II GG « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun ». (§2)

##### Sur le principe de l'Etat social

Art.20 I GG « La République Fédérale d'Allemagne est un Etat fédéral démocratique et social » (§1)

Art.28 I p.1 GG « L'ordre constitutionnel des Länder doit être conforme aux principes d'un Etat de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi Fondamentale ».

#### **CONSTITUTION de WEIMAR (1919)**

A l'inverse, la Constitution de Weimar, énonçait tout un ensemble de règles très générales mais particulièrement dirigistes. Une Constitution économique et sociale était née mais elle ne put s'élever contre les excès du nazisme. :

Art. 161 : « la République crée, avec le concours des assurés, un système global d'assurances pour la conservation de la santé et de la capacité de travail, la protection de la maternité et la prévoyance contre les suites économiques de la vieillesse, de l'infirmité et des vicissitudes de la vie ».

Art. 162 : « La République intervient en faveur d'une réglementation internationale de la condition juridique des ouvriers, qui tend à procurer à l'ensemble de la classe ouvrière de l'humanité un minimum général de droits sociaux ».

### 3.2) Le budget social de la R.F.A.

Le tableau suivant nous donne un large coup d'œil sur le budget social (*Sozialbericht*) de la République Fédérale d'Allemagne en 1993. Ce document, présenté pour la première fois par le Gouvernement Fédéral en 1969, dresse le bilan de l'action publique en termes de prestations sociales mais aussi en termes de financement et témoigne de son importance. Il se compose d'un rapport principal - le « *Sozialbericht* » - et de précieuses annexes statistiques - les « *Materialband zum Sozialbericht*<sup>260</sup> ». Enfin, le budget social de la R.F.A. propose des séries statistiques depuis 1960 afin de faciliter l'étude de tendances lourdes.

**Tableau 11 : le budget social de la R.F.A. : un rapide coup d'œil**

<b>Budget social 1993</b>	en milliard de DM	en % du budget social	en % du PIB	Ouest en %	Est en %
Famille	132	12,4	4,2	83 %	17 %
Santé	352,2	33,1	11,3	85 %	15 %
Emploi	125,5	11,8	4	<b>64 %</b>	<b>36 %</b>
Retraite et vieillesse	411,3	38,7	13,2	82 %	18 %
Divers	41,6	3,9	1,3	87 %	13 %
<b>Total</b>	<b>1062,6</b>	<b>100</b>	<b>34</b>	<b>81 %</b>	<b>19 %</b>

Source : Budget Social de la R.F.A. 1993

Dans une optique plus analytique menée autour de la problématique des transferts présentée en introduction, le tableau suivant reprend les principaux postes du budget social. Il s'inspire des travaux de la Commission d'Enquête sur les Transferts qui sont, à ce titre, riches d'enseignements, puisque cette commission a eu pour mission d'étudier l'influence des « transferts sociaux publics sur le revenu disponible des ménages »<sup>261</sup> (*Transfer-Enquête-Kommission, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*, 1981). En écho avec la théorie des « grants economics » présentée brièvement dans la partie théorique (BOULDING, 1972 ; PFAFF, 1972), elle définit les transferts comme « tous revenus ou prestations assimilables à des revenus qui ne sont pas des revenus de facteurs, c'est-à-dire des revenus qui ne sont pas des rémunérations pour l'utilisation de facteurs de production ». Une typologie des transferts a pu être présentée de la façon suivante. Elle constituera notre grille d'analyse pour l'étude du budget social de la R.F.A. :

- ✓ transferts positifs et négatifs : les prestations de l'Etat sont des transferts positifs, les cotisations (financement) des transferts négatifs.
- ✓ transferts monétaires et transferts en nature, comme par exemple un loyer modéré pour un logement social.
- ✓ transferts directs et indirects.

<sup>260</sup> 511 pages en 1983 : Par « *Sozialbudget* », il faut entendre « l'ensemble des instruments à caractère social mis en oeuvre et leur financement » ou, en allemand, « *die Gesamtheit der für soziale Aufwendung jeder Art eingesetzten Mittel und ihrer Aufbringung* »

<sup>261</sup> ou, en allemand, « *Das Transfersystem in der BRD : Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte* »

- ✓ transferts explicites et implicites : les crédits d'impôt et certains abattements fiscaux peuvent être considérés comme des transferts positifs implicites.

L'annexe 6 détaille les différents postes de ce budget et la part des transferts publics dans son financement.

**Tableau 12 : budget social de la R.F.A. en 1993 (milliards de DM)**

<b>Prestations (Leistungen)</b>		<b>Financement (Finanzierung)</b>	
<i>Transferts positifs</i>		<i>Transferts négatifs</i>	
<b>Transferts monétaires</b>	772	<b>Cotisations (Beiträge)</b>	693
Transferts explicites	702	- des assurés	310
( <i>Einkommenleistung und Barerst.</i> )		- des employeurs	383
Famille ( <i>Ehe und Familie</i> )	101	<b>Transferts publics directs&amp;ind.</b>	349
Santé ( <i>Gesundheit</i> )	128	( <i>Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln</i> )	
Emploi ( <i>Beschäftigung</i> )	64	<b>Divers Poste, Ch. de Fer,...</b>	41
Retraite ( <i>Alter &amp; Hintergeblieb.</i> )	377	( <i>Zuw. aus nicht öff. Mitteln : Bahn, Post,...</i> )	
Divers politique ( <i>Folq.pol.Ereiq.</i> )	3		
Logement ( <i>Wohnen</i> )	9		
Épargne ( <i>Sparen/Vermögen.</i> )	17		
Divers aides ( <i>All. Lebenshilfen</i> )	3		
Transferts implicites	71		
Allègement d'impôt ( <i>steuer. Mas.</i> )	65		
Avantages de logement	6		
( <i>Vergünst. im Wohnungswesen</i> )			
<b>Transferts en nature/serv.</b>	290	Solde ( <i>Finanzierungssaldo</i> )	+21
( <i>Sach- und Dienstleistung</i> )		<b>Besoin financ. nouveaux Länder</b>	47
		<b>Excédent anciens Länder</b>	68
<b>Total</b>	1062	<b>Total</b>	1062

Source : *Sozialbericht 1993*, propre calcul et recoupement

Du côté des prestations, le budget social est éclaté en six catégories fonctionnelles (*Leistungsarten*) - les prestations monétaires sur le revenu (*Einkommensleistungen* et *Barerstattung*) et les prestations en nature et pour des services (*Waren und Dienste, Allgemeine Dienste und Leistungen*, sous-divisées en *Zuschüsse, Maßnahmen* et *Innerer Dienst*) - qui sont croisées, dans un premier temps, avec les *Funktionen*, soit la famille et les ménages, la santé, l'emploi, la retraite et les fonctions restantes. Chaque catégorie de prestations et chaque fonction sont ensuite réparties suivant les différentes « *Institutionen* », c'est-à-dire les différents organes du système social allemand, qui sont agrégés par fonction (caisse de retraite, allocation familiale, caisse de maladie,...). L'annexe 6 présente une liste précise des différentes institutions du budget social allemand.

Du côté du financement, le budget social de la R.F.A. est séparé, d'un côté, en fonction des types de financement (cotisations, transferts publics, recettes diverses) et, de l'autre côté, en fonction des sources de financement (Entreprises, Bund, Länder, Communes, Ménages,...). Le tableau suivant nous dévoile le financement de la politique sociale de la R.F.A. en 1993 en fonction des sources et des types de financement.

**Tableau 13 : budget social de la R.F.A. en fonction des sources et types de financement - 1993 (en milliards de DM)**

	Cotisations		Transferts publics	Divers	Recettes diverses	TOTAL	en %
	Assurés	Employeurs					
Entreprises ( <i>Untern.</i> )		297		17	11	325	30%
<b>Bund</b>		13	<b>214</b>		1	228	21%
<b>Länder</b>		38	<b>68</b>		1	107	10%
<b>Gemeinde (Commu.)</b>		23	<b>66</b>		2	91	8%
Sécurité Sociale		3				3	0%
Organisation privée		6	1			7	1%
Ménage privé	310	2			10	322	30%
Reste du monde						0	0%
Total	310	382	<b>349</b>	17	25	1083	100%
en %	29%	35%	32%	2%	2%	100%	

Source : budget social de la R.F.A.

Près de 64 % des recettes totales du budget social proviennent, pour l'Allemagne unie en 1993, des cotisations des assurés et des employeurs. 32 % des recettes, soit 349 milliards de DM, sont assurées par les transferts sociaux publics, à la charge du Bund, des Länder et des communes. En 1993, le Bund finance 21 % du Budget social de la R.F.A. (228 milliards de DM), les Länder 10 % (107 milliards de DM) et les Communes 8 % (91 milliards de DM), soit, en tout, près de 40 % du budget total (426 milliards de DM), contre 44 % en 1979, soit 190 milliards de DM (SCHREYER, 1983). Dans l'ancienne R.D.A., la situation est bien entendu inversée : 53 % des recettes totales du budget social proviennent des transferts publics contre 47 % pris sur les assurés et les employeurs.

### **3.3) Quels sont les instruments de la politique sociale en Allemagne ?**

La politique sociale allemande est associée au nom de Bismarck, qui, pour freiner l'ascension des mouvements socialistes, décida d'instaurer une protection sociale<sup>262</sup>. Plus tard, en 1924, fut instaurée une ordonnance qui mis en place l'obligation d'assistance aux personnes les plus démunies et ouvre la voie à l'aide sociale moderne. La protection sociale est obligatoire en Allemagne. Sa gestion incombe, sous le contrôle du Gouvernement central, aux salariés et employeurs. Elle est financée par des cotisations prélevées sur les salaires et réparties à part égale entre salariés et employeurs (DONAT, 1995). La plupart de ces instruments sont de type assurantiel (maladie, chômage, vieillesse, une partie de la politique familiale) (BLEY, 1993). Nous détaillerons les instruments les plus redistributifs (aide sociale, certains instruments de la politique familiale, allocation dépendance,...).

Les transferts sociaux publics viennent compléter, pour certaines institutions, ce financement et mettent en lumière le rôle du Bund comme garant de la politique sociale et organe de gestion « en dernier ressort ».

<sup>262</sup> 1883 : assurance maladie obligatoire pour les ouvriers; 1884 : assurance accident pour certains ouvriers; 1889 : assurance vieillesse pour les ouvriers, étendue en 1911 aux employés; 1918 : début de l'assurance chômage sur une base communale (CROZET, 1988)

**Assurance accident** : suivant une logique assurantielle, elle est autofinancée par les cotisations des seuls employeurs et dépend de chaque entreprise et de son niveau de risque.

**Assurance maladie** : Obligatoire pour l'ensemble des assurés vivant en dessous d'un certain plafond (5700 DM par mois en 1994), elle a connu de profonds bouleversements ces dernières années. Tout d'abord elle est gérée par un ensemble de caisses concurrentes appartenant au régime légal. Le tableau suivant précise la situation de ces différentes caisses :

**Tableau 14 : organisation des différentes caisses concurrentes du régime légal en Allemagne**

Caisse concurrentes du régime légal	Nombre d'assurés en 1994
Caisse générales locales (AOK)	22 530 000
Caisse de substitution	16 750 000
Caisse d'entreprises	5 325 000
Caisse de corporation	2 437 000
Caisse agricoles	719 000
Caisse des mineurs	1 340 000
Caisse des gens de mer	57 400

Source : DONAT, 1995, p. 239

Depuis 1997, les salariés choisissent librement leur caisse, en fonction des taux de cotisation - le taux moyen de cotisation s'établit en 1993 à 13,4% - et de l'image (qualité de service ) de chaque caisse. Une concurrence existe donc, principalement entre les caisses locales (AOK), qui accueillent la population dont les risques sont les plus élevés (ouvriers, population à plus faible revenus,...) et les caisses de substitution. De plus la localisation géographique de ces caisses impliquent des différences de taux : le taux de cotisation de Berlin est de 14,5 %, soit 1,1 point de plus que la moyenne fédérale. Les prestations sont définies légalement de manière uniforme, même si les dépenses médicales varient d'une ville à l'autre. Elles sont ainsi à Berlin 20 % supérieur à la moyenne fédérale (FAZ, 23 novembre 1996).

*Une inévitable péréquation interrégionale et inter-caisse des risques*

Face à cette situation, la mise en œuvre d'une vaste logique de péréquation est à l'étude en Allemagne, afin de répartir les risques. Elle fonctionnerait à la fois entre caisses mais aussi de manière interrégionale. Les caisses locales de Hambourg et Berlin par exemple recevront de la communauté des caisses locales (*AOK-Gemeinschaft*) environ 500 millions de DM respectivement en 1996 et 1997 (FAZ, 23 novembre 1996). De manière plus vaste, le syndicat des caisses locales (*AOK-Verband*) propose une large péréquation des risques sous la forme d'une péréquation inter-caisse et interrégionale des risques qui est estimée à près de 16 milliards de DM (FAZ, 23 novembre 1996), dont 90 % reviendrait aux caisses locales (AOK). Une caisse de substitution comme la caisse des techniciens, dont les risques sont les plus faibles, devrait, dans un tel système, reverser environ 30 % des cotisations dans la mécanique de péréquation. Ce débat souligne une fois de plus l'ancrage des logiques de péréquation et de redistribution dans l'Allemagne Fédérale contemporaine.

**Assurance vieillesse** : Financée à part égale par les salariés et les employeurs, le taux de cotisation s'élève en 1994 à 19,2 % sur un salaire plafonné (7600 DM par mois). Le Gouvernement central intervient au moyen de transferts publics (22 % en 1993 dont 54 %

pour les retraites des ouvriers - mineurs). Comme pour l'assurance-maladie, une mécanique de compensation existe entre le régime ouvrier et employé. Afin de garantir sa pérennité, le Ministre du Travail, N. BLÜM, a allongé progressivement la durée effective de la vie professionnelle - âge légal : 65 ans mais de nombreux départs plus précoces (moyenne : 59 ans pour les ouvriers et 61 ans pour les employés) et une revalorisation des pensions, calculées non plus sur le salaire brut mais sur les salaires nets. Elle intègre désormais une vaste mécanique redistributive sous la forme de « l'allocation dépendance », qui, par une loi de 1994, prend en charge les personnes âgées reconnues dépendantes en se substituant à l'aide sociale dont elles bénéficiaient auparavant (DONAT, 1995).

**Assurance chômage** : elle dépend en fait de la politique de l'emploi : elle est financée par l'Office Fédéral du Travail à Nuremberg. Elle repose sur deux instruments : l'allocation chômage, financée par les recettes des cotisations et en rapport avec le dernier salaire (entre 60 et 67 % en 1994) et l'allocation chômage d'assistance, dont la durée de prestations peut être très longue, par exemple pour le chômage longue durée (LAUFER, 1991).

**L'aide sociale** : elle repose sur une Loi Fédérale de 1961 qui stipule que l'Etat doit permettre de « mener une vie conforme à la dignité humaine » (DONAT, 1995). Elle est organisée gérée et financée par l'échelon local. Les Länder participent à son financement (environ 20 % en 1993). Deux instruments sont mis en œuvre : l'aide à la subsistance, versée aux personnes en grande détresse, et l'aide spécifique, attribuée en fonction des besoins. Les services sociaux de la ville prennent en charge, en plus, certaines dépenses de l'assisté : chauffage, loyer, électricité, habillement, frais de communion... L'objectif est de garantir un cadre d'existence et une assistance directe vis-à-vis de l'assisté. Les communes mettent à disposition de cette population de nombreux biens publics décentralisés, comme des foyers d'accueil, des cellules de réinsertion administrative ou médicale, des centre anti-drogues. Nous reviendrons sur cette particularité.

**La politique familiale** : A côté des allègements fiscaux et du système de l'*Ehegattensplitting* - système d'imposition des couples mariés qui favorise ceux qui disposent d'un salaire unique -, certains transferts directs fonctionnent en partie de manière redistributive comme l'allocation parentale et l'allocation familiale<sup>263</sup> qui dépendent du revenu.

\* \* \*

L'objectif de cette analyse est de préciser maintenant, qui, du Bund, des Länder ou des Communes, est en charge de la politique sociale en Allemagne. Notre étude portera donc sur une analyse à la marge de l'engagement des acteurs institutionnels allemands – Bund, Länder, Gemeinde - dans la politique sociale allemande, celle-ci étant, dans la tradition bismarckienne, auto-administrée. A côté des cotisations, les transferts publics complètent donc le volet financement des prestations, dont certaines ont un caractère redistributif fort (aide sociale, aide au logement, certaines allocations parentales dégressives en fonction du revenu, assurance-retraite à partir du moment où celle-ci intègre un minimum-vieillesse et une allocation « dépendance »,...). Notre champ d'investigation se limitera donc à l'étude de ces

---

<sup>263</sup> en 1994, les allocations familiales ont été minorées au-delà d'un certain plafond de revenu familial et l'allocation d'éducation est devenue une allocation sous condition de ressources. Cette tendance devrait se poursuivre, en écho avec la prise de position de ROMAN HERZOG, actuel Président de la R.F.A. - « Ceux qui doivent être le plus soumis à la péréquation des charges familiales sont ceux qui n'ont pas d'enfants » - qui reflète bien la place centrale de la famille dans le paysage social allemand.

transferts sociaux publics (« *Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln* »), financés par les budgets des différents niveaux de pouvoir allemands - Bund, Länder et Communes, à l'exclusion des transferts liés aux grandes entreprises publiques (*Deutsche Bundespost, Deutsche Bundesbahn,...*) qui ne sont pas pris en compte dans cette nomenclature. Cette typologie ne regroupe pas l'ensemble des transferts publics du Bund, des Länder et des Communes puisque nous ne tiendrons pas compte des transferts sociaux liés au fait qu'ils sont aussi employeurs. Nous retiendrons la plupart des institutions, à l'exclusion du « régime statutaire », des « prestations d'employeurs » pour lesquels nous manquons de données ainsi que l'institution « assurance-vieillesse des professions libérales ». De plus, nous nous limiterons aux transferts explicites sans prendre en compte les transferts implicites pour lesquels nous manquons d'information. Notre objet d'étude concerne donc 251 milliards de DM, soit 71 % des transferts sociaux publics totaux (350 milliards de DM -cf. annexe 6). Ces transferts sociaux concernent avant tout les régimes de retraite, l'assurance-chômage et l'aide sociale.

### **3.4) Politique sociale et compétences fédérales en Allemagne**

Cette analyse ne peut cependant faire abstraction d'une analyse préalable en termes de compétences. En effet, comme cela a déjà été évoqué dans les chapitres précédents, la littérature allemande a placé le concept de compétence au centre de ses préoccupations. Trois niveaux de compétence ont ainsi pu être mis en valeur : la compétence législative, la compétence d'exécution et la compétence de financement (SPAHN, 1978). Qu'en est-il de la politique sociale ?

#### **3.4.1) Compétence législative**

La Loi Fondamentale ouvre un champ d'action législatif non négligeable aux Länder comme le rappelle l'article 70 GG : « *les Länder ont le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer* » (§1). Cependant de nombreuses dispositions législatives relatives à la politique sociale ont été inscrites dans la Constitution comme des compétences concurrentes du Bund et des Länder - ou « *konkurrierende Gesetzgebung* » pour lesquelles les Länder ont le droit de légiférer « *aussi longtemps et pour autant que la Fédération ne fait pas usage de son droit de légiférer* » (Art. 72 §1 GG) - ce qui limite sérieusement le champ d'action des Länder. Ces compétences concurrentes présentées dans l'article 74 GG concernent la plupart des missions de la politique sociale : assistance sociale (§7), droit du travail, sécurité sociale et assurance-chômage (§12), financement des hôpitaux (§19a,...). Le Bund a ainsi très souvent légiféré dans ces domaines ce qui a limité le rôle des Länder. De nombreuses raisons expliquent cet engagement du Bund dans la législation sociale :

D'une part, les destructions consécutives et la grande détresse du peuple allemand en 1945 ont accentué l'urgence de mesures unilatérales. Sous le contrôle des alliés fut rétabli un cadre social : assurance sur les accidents du travail, maladie et les retraites. Les déséquilibres dans la structure même de la population - réfugiés, soldats libérés - ont été adoucis au moyen de la Loi de Péréquation des Charges (*Lastenausgleichsgesetz*) dès 1952. Ces mesures ont accentué une certaine centralisation de la politique sociale qui s'inscrit aussi dans une tradition très bismarckienne de l'assurance sociale depuis 1880-1890.

D'autre part, la Constitution stipule que le droit donné au Bund de légiférer dans le cadre des compétences législatives concurrentes s'applique pour « *la sauvegarde de l'unité*

*juridique ou économique, et notamment la sauvegarde de l'homogénéité des conditions de vie au-delà du territoire d'un Land* » (Art 72 §3). Cette disposition fondamentale confie un poids important au Bund dans la pratique fédérale allemande, en particulier en menant un travail d'uniformisation réglementaire des différentes procédures et d'harmonisation (lois-cadres). Il existe donc peu de restrictions à la compétence législative du Bund dans le cadre de la politique sociale (SCHREYER, 1983).

### 3.4.2) Compétence d'exécution :

A l'inverse de la compétence législative, la charge d'exécution renvoie en Allemagne beaucoup plus à une tradition fédérale de la subsidiarité. Ainsi l'article 30 précise que « *l'exercice des compétences étatiques et l'accomplissement des tâches publiques incombent aux Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'admette un autre règlement* » (Art. 30 GG). Cette compétence clairement établie des Länder est sévèrement encadrée. La Constitution précise qu'une Loi Fédérale, comme cela est le cas pour la plupart des lois sociales, peut être administrée par une administration fédérale propre (Art. 86). Il en est ainsi des organismes de sécurité sociale dont la compétence dépasse le cadre d'un Land (Art. 87 GG §2). De cette façon est garantie une uniformisation des procédures et dispositions sociales sur l'ensemble du territoire.

A l'exception du cas précédent, l'application des Lois Fédérales est affaire des Länder. Néanmoins, l'influence du Bund sur leur exécution n'est pas négligeable, très souvent au nom d'une uniformisation des procédures administratives. Si l'exécution des lois sociales doit être conduite « *comme administration déléguée du Bund* », le Bund peut réglementer l'ensemble des procédures d'exécution. En revanche si les Länder ont mission d'exécuter ces lois comme « Affaires propres », le pouvoir du Bund sur les procédures est soumis à l'approbation du *Bundesrat*, qui représente à côté du *Bundestag* - la chambre des députés - les intérêts des Länder.

Dans la pratique sociale, les Länder agissent en « *administration déléguée du Bund* » pour la conduite de la Loi de Péréquation des charges (*Lastenausgleichsgesetz*, Art 120a GG) ainsi que pour les Lois accordant des prestations monétaires, à condition que le Bund en assume au moins la moitié des dépenses (Art 104a §3 p.2 GG). Les autres dispositions de la politique sociale sont traitées comme « affaires propres » par le Land. Elles restent, sous couvert d'un accord du *Bundesrat*, liées aux procédures d'exécution définies par le Bund.

En ce qui concerne les communes, les Länder peuvent déléguer une compétence au niveau local ou l'administrer par un organe régional, à condition que la Loi Fédérale n'en dispose pas autrement. Bien que sévèrement encadrée, la « *libre administration communale* » est inscrite dans la Constitution (art. 28 GG §2) et s'inspire très largement du principe de subsidiarité.

### 3.4.3) La mission de financement

Les pouvoirs publics garantissent, en dernier recours, le financement de la politique sociale. Comme en France, c'est une des missions fondamentales du service public. Le Bund est en effet l'ultime garant des caisses de sécurité sociale (LAMPERT, 1994).

La Constitution Financière - le Chapitre X de la Loi Fondamentale - constitue sans nul doute le cœur de la Loi Fondamentale de la R.F.A. Elle tente de régir les relations financières entre les différents niveaux de pouvoir du fédéralisme allemand. Elle précise, dans l'article

104, que « *la Fédération et les Länder supportent chacun pour leur part les dépenses résultant de l'accomplissement de leurs tâches respectives, pour autant que la présente Loi fondamentale n'en stipule pas autrement* ». Dans l'action sociale comme ailleurs, le Bund supporte donc les charges liées à ses administrations ou offices fédéraux. De façon générale, les Länder ont la charge des dépenses d'administration et de conduite de leurs propres lois mais aussi de certaines lois fédérales. S'ils agissent par délégation du Bund, c'est ce dernier qui supporte la quasi-totalité des charges qui en découlent. Toutefois certains coûts d'administration restent souvent à la charge des Länder (SCHREYER, 1983). Les charges résultant des conséquences de la deuxième guerre mondiale sont entièrement à la charge du Bund, comme le rappelle l'article 120 et 120 a de la Loi Fondamentale.

Un problème réside néanmoins dans la séparation, peu évidente dans la Loi, entre prestations en nature et transferts monétaires. Concernant certaines prestations sociales directes, un financement commun est observé en référence aux principes du « *Mischfinanzierung* » (SCHREYER, 1983). Les Länder et les communes sont censés supporter les dépenses d'exécution. Les prestations en nature sont plutôt affaires des Länder et des communes, garantissant ainsi une certaine autonomie régionale et locale inscrite dans la Constitution. Néanmoins la participation financière du Bund est reconnue.

### **3.5) Qui est en charge de la politique sociale en Allemagne ?**

La Loi Fondamentale ne règle pas la répartition précise des compétences en matière de politique sociale. Elle édicte beaucoup plus un ensemble de règles plus ou moins souples. Néanmoins la plupart des lois sociales sont des Lois Fédérales. Forte de cette compétence législative au profit du Bund, la politique sociale de l'Allemagne est-elle caractérisée par une réelle centralisation ?

D'une manière globale, l'ensemble des institutions de la politique sociale allemande renvoie à une compétence législative du Bund. Néanmoins, la politique sociale de l'Allemagne ne se décline pas de façon stricte entre les différents niveaux de pouvoir. Nous sommes bien plus confrontés à un enchevêtrement de compétences communes et de financements mixtes qui semblent confirmer une version très coopérative du fédéralisme allemand (SPAHN 1978 ; 1996). L'annexe 7 tente de dresser un bilan de la répartition des compétences pour la politique sociale en Allemagne. Le tableau suivant dresse un état des lieux plus précis des transferts sociaux entre les différents niveaux de pouvoir en 1993. Nous y trouvons la confirmation que le gouvernement central joue un rôle central dans le financement des transferts sociaux.

**Tableau 15 : répartition des compétences financières pour la politique sociale entre les différents niveaux de pouvoir en Allemagne en 1993**

	Budget total en milliards de DM	Financés par les transferts sociaux publics	en % pour chaque institution	Financés par ... (en millions de DM)					
				BUND	en %	LÄNDER	en %	GEMEINDE	en %
<b>Régimes généraux</b>	<b>750</b>	<b>147</b>	<b>20%</b>	<b>145 589</b>	<b>100,0%</b>	<b>28</b>	<b>0,0%</b>		
Assurance-pension	305	67	22%	66 557	100,0%				
Compensation (Verrechnung)	46								
- Assurance-pension des ouvriers	170	41	24%	41 404	100,0%				
- Assurance-pension des employés	141	12	9%	11 862	100,0%				
- Assurance-pension des ouvriers-mineurs	24	13	54%	13 291	100,0%				
Assurance-maladie	219	2	1%	1 855	100,0%				
Assurance-accident du travail	21	1	5%	615	97,5%	16	2,5%		
Promotion du travail (Ass. chômage)	130	48	37%	47 711	100,0%				
Allocations familiales	22	22	100%	21 850	100,0%				
Allocations parentales	7	7	100%	7 001	99,8%	12	0,2%		
<b>Régime spéciaux</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>67%</b>	<b>4 227</b>	<b>100,0%</b>				
Allocations-vieillesse des exploitants agricoles	6	4	67%	4 227	100,0%				
<b>Indemnités</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>100%</b>	<b>15 946</b>	<b>84,8%</b>	<b>2 399</b>	<b>12,8%</b>	<b>465</b>	<b>2,5%</b>
Prestations aux victimes de guerre	15	15	100%	13 655	89,4%	1 236	8,1%	375	2,5%
Péréquation des charges	1	1	100%	522	62,7%	261	31,3%	50	6,0%
Réparation	2	2	100%	1 089	54,7%	902	45,3%		0,0%
Autres indemnités	1	1	100%	680	94,4%			40	5,6%
<b>Aides et services sociaux</b>	<b>97</b>	<b>81</b>	<b>84%</b>	<b>7 992</b>	<b>9,8%</b>	<b>23 323</b>	<b>28,7%</b>	<b>49 903</b>	<b>61,4%</b>
Aide sociale	48	44	92%	940	2,1%	9 102	20,5%	34 318	77,4%
Aide à la jeunesse	24	22	92%	800	3,6%	7 650	34,5%	13 710	61,9%
Promotion à la formation professionnelle	3	3	100%	1 544	61,6%	963	38,4%		
Allocations-logement	7	7	100%	3 666	50,2%	3 447	47,2%	197	2,7%
Service de santé publique	3	3	100%	285	10,2%	1 160	41,5%	1 351	48,3%
Formation du patrimoine	12	2	17%	757	36,3%	1 001	48,0%	327	15,7%
<b>TOTAL</b>	<b>872</b>	<b>251</b>	<b>29%</b>	<b>173 754</b>	<b>69,5%</b>	<b>25 750</b>	<b>10,3%</b>	<b>50 368</b>	<b>20,2%</b>

Source : principaux instruments du budget social de la R.F.A. 1993, Office Fédéral des Statistiques, propres recoupements

En 1993, le Bund a supporté près de 70% des transferts sociaux. Avec une participation de 20%, les communes jouent un rôle plus important que les Länder (10 %) principalement en raison du coût de l'aide sociale et de l'aide pour la jeunesse. Notons que les instruments les plus redistributifs du budget social sont principalement financés par les transferts sociaux publics, comme l'aide sociale (92%), l'aide à la jeunesse (92 %), l'indemnisation liée à la deuxième guerre mondiale (100 %). L'assurance-retraite, dont 22% est financée par des transferts publics, intègre aussi une logique redistributive dans la mesure où un minimum vieillesse est assuré. De même les allocations familiales et parentales, financées à 100 % par les transferts publics, intègrent certaines dispositions qui les rendent progressives par rapport au revenu.

Ces résultats trahissent une sensible progression des dépenses des communes, qui supportaient environ 15 % des transferts sociaux publics en 1979 contre 20,2 % en 1993 (SCHREYER, 1983). A l'inverse la part du Bund (69,5 % en 1993 contre 74 % en 1979) décline. Les transferts vers les régimes généraux de sécurité sociale sont presque exclusivement financés par le gouvernement central. A l'inverse, l'aide sociale et les prestations sociales de proximité sont plutôt affaires des échelons décentralisés, au premier rang desquels nous trouvons les communes (61,4 %) puis les Länder (28,7 %).

D'une analyse horizontale par institution, notre approche pourrait glisser vers une approche verticale en fonction de chaque niveau de pouvoir. Le tableau suivant nous présente les principaux résultats de cette organisation verticale :

**Tableau 16 : organisation verticale du système social en R.F.A. en 1993**

	BUND	LÄNDER	COMMUNES
Régimes généraux	145589	28	
en %	83,8%	0,1%	
dont retraite en %	41%		
Régimes spéciaux	4227		
en %	2,4%		
Indemnisations	15946	2399	465
en %	9,2%	9,3%	0,3%
Aide et services sociaux	7992	23323	49903
En %	4,6%	90,6%	99,1%
<b>TOTAL</b>	<b>173754</b>	<b>25750</b>	<b>50368</b>
en %	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Budget social de la R.F.A, propre calcul

La plupart des transferts sociaux des Communes et des Länder concerne l'aide sociale et les services sociaux. 41% des transferts sociaux du Bund concerne la retraite. De façon fort surprenante, ce ratio n'a pas vraiment évolué depuis 1979, où il était aussi de 40%. A l'inverse les dotations pour l'assurance-chômage ont explosé : elles s'élèvent en 1993 à 28% des transferts sociaux financés par le Bund contre 1,6% en 1979 et s'expliquent bien entendu par le choc de l'unité allemande et le ralentissement de la croissance. Cette croissance s'est faite au détriment des dotations liées au programme d'indemnisations qui représentait en 1979 21% des transferts sociaux du Bund contre 9% en 1993.

En ce qui concerne les communes, les dépenses pour l'aide sociale absorbent la quasi-totalité de leur budget social. De plus, pour les autres programmes d'assistance, elles supportent très souvent les charges d'administration et d'exécution des lois fédérales. Ce constat se vérifie aussi au niveau des Länder, mais dans une moins grande mesure.

### 3.5.1) Transferts monétaires et transferts en nature : quelle répartition des compétences ?

Fort de ces premiers enseignements, une analyse plus fine en termes de type de prestations s'avère indispensable : qui, du Bund, des Länder et des Communes, est plus ou moins responsable des transferts monétaires, des transferts en nature ou pour des services (hôpitaux, crèches, foyers d'accueil,...) ?

Le budget social de la R.F.A. nous éclaire aussi dans ce sens, mais de façon beaucoup moins explicite que précédemment. S'il offre une typologie des types de transferts - *Einkommenleistung*, *Barerstattung* pour les transferts monétaires, *Waren und Dienstleistung*, *Allgemeine und Dienstleistung* pour les transferts en nature ou pour des services - il ne nous permet pas de présenter une répartition stricte de chaque prestation sociale en fonction de son type et de l'origine de son financement (Bund, Länder ou Communes). Pour l'ensemble du budget social, le tableau suivant nous présente une première analyse :

**Tableau 17 : répartition institutionnelle des transferts sociaux publics : transferts monétaires et transferts en nature ou pour des services**

	transferts monétaires	transferts en nature/service
Régimes généraux	90%	10%
Régime spéciaux	93%	7%
Indemnisations	86%	14%
Aide et services sociaux	47%	53%
- aide sociale	52%	48%
- aide pour la jeunesse	0%	100%
- service de santé publique	0%	100%
<b>TOTAL BUDGET SOCIAL</b>	<b>76%</b>	<b>24%</b>

Source : budget social 1993, propre calcul et recouplement

Ces éléments ont le mérite de mettre en lumière l'importance des politiques redistributives de proximité, comme par exemple l'aide sociale en Allemagne, à la charge de l'échelon local. Nous touchons là un fondement de l'Etat social allemand, qui préfère généralement offrir aux plus pauvres un logement, un encadrement et les moyens matériels de leur subsistance en complément d'une subvention forfaitaire sur le revenu, qui est donc réduite. Les instruments de ces politiques redistributives sont loin d'être exclusivement des transferts monétaires, dont le rôle est certes fondamental, mais relèvent plutôt d'infrastructures à caractère social (foyers d'accueil, aires de jeux, crèches, centres communaux de soins, cellules de prévention,...) qui ont souvent les caractéristiques de biens publics locaux. Cette situation met enfin en lumière le rôle de la proximité géographique du bien public, une antenne de réinsertion ou de soin par exemple, pour ancrer les individus assistés et favoriser une meilleure connaissance informationnelle et relationnelle des problèmes de chacun. L'accessibilité, et derrière cet indicateur, la proximité, se révèlent en fin de compte loin d'être inutile. Faut-il retrouver ici les enseignements du PAULY, lorsque ce dernier prône une politique de redistribution menée de manière décentralisée (PAULY, 1974) ?

Le poste de « l'aide et des services sociaux », à la charge de l'échelon décentralisé, principalement les communes, se caractérise par une prédominance de transferts en nature ou pour des services. A l'inverse, l'échelon centralisé, le Bund, gère les transferts monétaires. D'où une première ébauche de conclusion : plus le niveau de pouvoir est décentralisé, plus la compétence pour les transferts monétaires est faible ; et inversement : plus la politique sociale est centralisée, plus la compétence pour les transferts monétaires est grande, ce qui semble aller dans le sens des enseignements du « fédéralisme fiscal ».

### 3.5.2) Un engagement financier des communes de plus en plus important ?

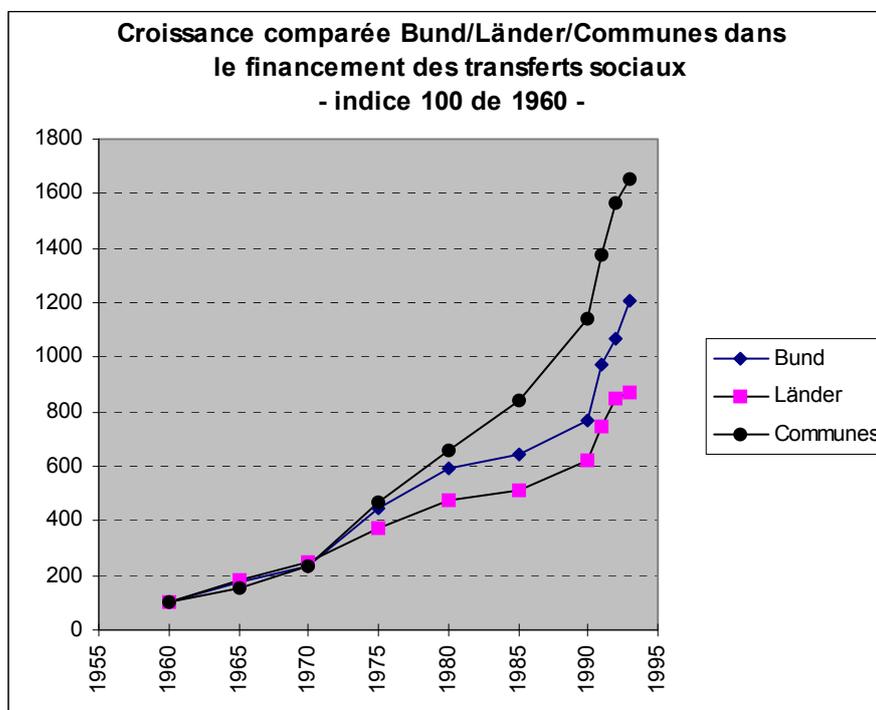
Face au constat précédent, quelle pourrait être l'évolution du rapport de forces Bund, Länder, communes pour le financement des dépenses sociales en Allemagne ? Les travaux de ALBERS (1966) sont particulièrement éclairants sur ce point puisqu'ils témoignent, avant 1960, d'une tendance lourde à une centralisation des dépenses sociales, depuis le second Empire allemand jusqu'à la République Fédérale d'Allemagne, confirmant ainsi l'hypothèse de POPITZ (1931) sur la force de centralisation « des gros Etats » :

**Tableau 18 : une tendance lourde à la centralisation des dépenses sociales**

	Gouvernement central	Länder	Communes	Sources
1913	16,2%	14,6%	69,2%	ALBERS (1966)
1925	63,3%	7,4%	29,3%	ALBERS (1966)
1953	72,2%	11,9%	15,7%	ALBERS (1966)
1962	59,3%	19,8%	20,7%	ALBERS (1966)
1979	74%	11%	15%	SCHREYER (1983)
1993	70%	10%	20%	présente étude

Pour l'après-guerre, il est difficile de parler d'une réelle centralisation du financement de la politique sociale en Allemagne. Bien plus, le rôle des communes dans le financement des transferts sociaux publics s'est sensiblement renforcé en 1993 par rapport à 1979 conjointement avec une réduction de la charge pour le niveau intermédiaire, les Länder (Graphe suivant). Les Communes assument en effet les charges liées aux programmes d'assistance dont elles supportent les trois quarts du financement. Face à la montée du chômage, une étude récente de la *Bundesbank* fait apparaître que les prestations liées à l'aide sociale, considérée comme le dernier recours après l'indemnisation de l'assurance chômage, tiennent une place de plus en plus importante au sein des familles allemandes : de 1985 à 1994, elles ont doublé pour atteindre, en 1993, 43 milliards de DM en Allemagne de l'Ouest contre 21 milliards en 1985.

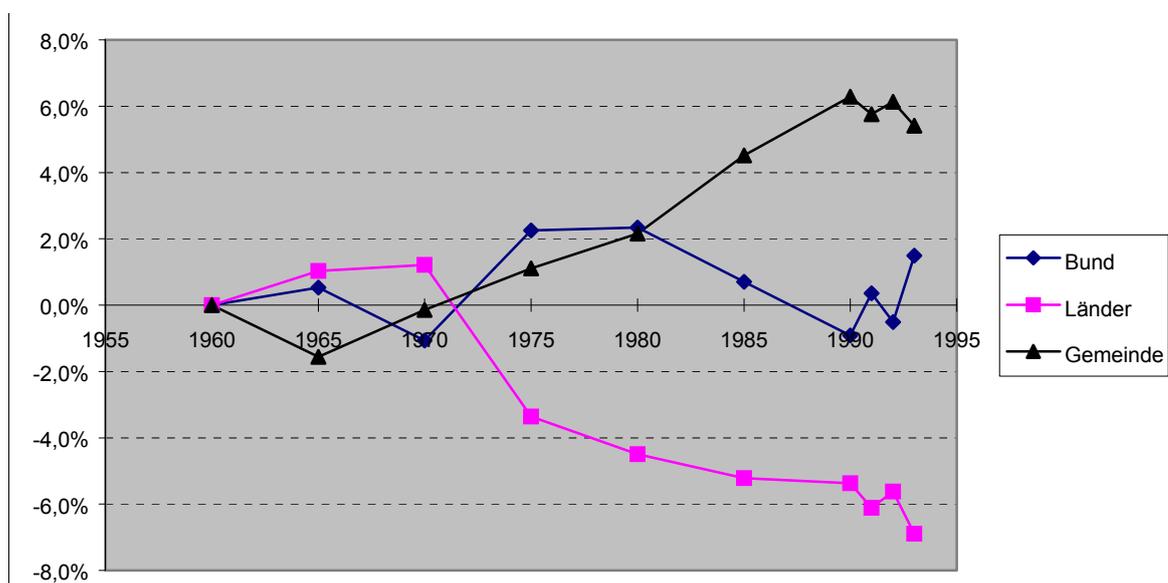
**Graphique 5 : croissance comparée Bund/Länder/Communes dans le financement des transferts sociaux --indice 100 de 1960**



Depuis 1991, l'engagement des pouvoirs publics est de plus en plus massif, en partie en raison de l'unité allemande. Néanmoins, la répartition du coût de l'unification se révèle très surprenante, les Länder tirant leur épingle du jeu comme semble le souligner le graphe

suivant : il retrace, par rapport à un référentiel commun et fixe (1960), l'évolution de la part relative Bund, Länder, communes, dans le financement des transferts sociaux. Ainsi, en 1985, les communes ont vu s'accroître de 4,5 % leur part relative dans le financement des transferts sociaux par rapport à 1960 (soit 18,1 % en 1985 contre 13,6 % en 1960 en valeur absolue) alors que les Länder avaient réduit la part de leur contribution de 5,2 % (soit 21,2 % en 1985 contre 26,4% en 1960). Le Bund reste inchangé (60,7 % en 1985 contre 60 % en 1960). A la lumière de cette évolution des transferts sociaux publics depuis 1960, une augmentation continue du coût de l'action sociale à la charge des communes est indéniable. Le niveau intermédiaire de pouvoir, les Länder, semble nettement en repli.

**Graphique 6 : évolution de la part relative Bund/Länder/Gemeinde dans le financement des transferts sociaux depuis 1960 – Budget social de la R.F.A. ; Allemagne unie**



Source : SCHREYER, 1983 ; Budget social 1993 ; propre recoupement

Face à ce constat, nous ne pouvons que nous interroger sur les charges que doivent assumer les communes : condamnées à supporter une grande partie des charges liées à la hausse des prestations d'aide sociale, quel est leur impact sur les budgets communaux ? De manière globale, le poids des transferts sociaux dans les budgets publics est considérable (tableau suivant). C'est le Bund qui supporte la plus grande charge du budget liée au transferts sociaux : en 1993, près de 38 % des dépenses totales du gouvernement central ont un caractère de transfert social ! En 1979, ce ratio s'élevait à 35 %, en 1970 à 30 % (SCHREYER, 1983). L'unité allemande a bien entendu entraîné un alourdissement de ces charges au détriment du Bund. Les communes accusent aussi une augmentation du budget social par rapport à leurs dépenses nettes.

**Tableau 19 : part des transferts sociaux dans le budget total de chaque niveau de pouvoir**

	Bund	Länder	Communes
1970	30,3 %	7,5 %	10,2 %
1979	34,9 %	6,6 %	15,8 %
1993	37,4 %	5,6 %	15,3%

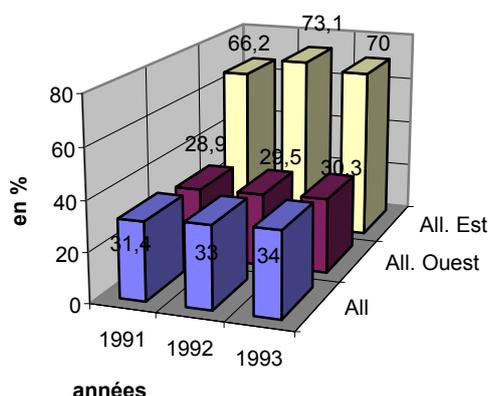
Source: Budget social 1993 ; Finanzbericht 1995, p.320 et suiv. ; SCHREYER, 1983

En 1993, les transferts à caractère social du Bund représentaient 6,7 fois ceux des Länder et 3,5 fois ceux des communes. Par rapport au budget total de chaque niveau de pouvoir, la charge du Bund représente 6,7 fois celle des Länder et 2,4 fois celle des communes. La centralisation des transferts sociaux (70 % à la charge du Bund), même si elle est fondamentale, doit être nuancée par le fait que la compétence de financement apparaît relativement plus décentralisée puisque la charge de ces transferts par rapport aux budgets respectifs de chaque niveau de pouvoir inférieur, principalement les communes, apparaît relativement plus élevée au niveau décentralisé.

### **3.6) Le choc de l'unité allemande : de l'équilibre instable à la recherche d'un équilibre stable**

Le choc de l'unité allemande a laissé de profondes traces dans le budget social allemand. Plus que tout autre poste de dépenses publiques, le budget social de la R.F.A. nous renseigne sur cette rupture que constitue l'unité des deux Allemagne. Par rapport à 1989, c'est-à-dire la dernière année avant l'unité allemande, les prestations sociales en Allemagne ont progressé d'environ 380 milliards de DM soit 56 % ! Le budget social de l'ancienne R.D.A. s'élevait à 203 milliards de DM en 1993 (contre 907 milliards en R.F.A.). Il a connu une forte progression en 1991 et 1992 (+ 42,5 % en 1992 par rapport à 1991). En 1993, avec 13,5 % , cette croissance s'est singulièrement ralentie (+24 milliards de DM seulement) : pour la première fois en Allemagne de l'Est, la croissance des prestations sociales a été inférieure à la croissance du P.I.B. Le graphe suivant précise, pour les deux Allemagne, la part du budget social par rapport au P.I.B. :

**Graphique 7 : part du budget social par rapport au produit social brut 1991-1993**



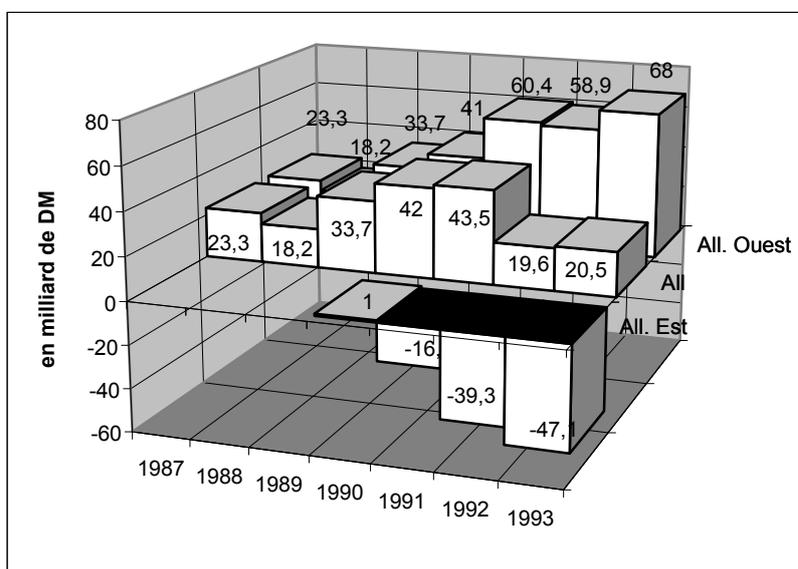
Source : Budget social de la R.F.A., 1993

A l'instar de la France, cette redistribution plus souterraine, donc plus implicite, grâce au budget social, fonctionne de façon considérable au profit de l'Allemagne de l'Est et contrebalance les flux de population qui ont émigré en Allemagne de l'Ouest<sup>264</sup>. Alors que le poste « reste du monde » est insignifiant dans le budget social de l'Allemagne de l'Ouest et de

<sup>264</sup> Près de 2 millions de personnes depuis 1989.

l'Allemagne unie, il représente, pour l'ancienne R.D.A., près de 24% des sources de financement, qui correspondent en effet aux transferts Ouest-Est dans le cadre de l'Office Fédéral pour le Travail (*Bundesanstalt für Arbeit*) et l'assurance-retraite (SOZIALBERICHT, p. 230). Ainsi, sur 203 milliards de DM, qui correspondent au budget social de l'ancienne RDA, 76 % proviennent de recettes propres et 24 % de transferts Ouest-Est (environ 47 milliards de DM). Plus significatif du poids des transferts Ouest-Est reste le solde global de financement du budget social (*Finanzierungssaldo*), qui est traditionnellement excédentaire en Allemagne (MINISTERE FEDERAL DU TRAVAIL, p. 230). Il s'obtient par la différence entre les recettes et les dépenses globales du budget social. A la lumière du graphe suivant, il est intéressant d'observer que l'excédent du budget social ouest-allemand se transforme en transferts en direction de l'Allemagne orientale. Notons enfin que, malgré ces transferts, le solde global du budget social reste bénéficiaire pour l'Allemagne unifiée.

**Graphique 8 : solde de financement – budget social de la R.F.A 1987-1993**



Source : Budget social de la R.F.A., 1993

### 3.6.1) Une vérification du modèle de HAGIHARA (1990)

L'unité allemande offre donc une vérification particulièrement pertinente du modèle de BOADWAY et FLATTERS (1972), présenté en première partie (HAGIHARA, 1990 ; SANTI, 1996). Les flux de transferts interpersonnels (transferts monétaires sur le revenu) et interrégionaux (transferts pour des financements de biens publics locaux à caractère social) visent en effet à faire émerger, dans un premier temps, un équilibre stable en terme de localisation de la population et plus largement des activités des firmes. La question se pose toujours de savoir si cette situation va créer un équilibre durable ou si l'Allemagne se trouve confrontée à une « solution en coin », détaillée dans le modèle de BOADWAY et FLATTERS et HAGIHARA, 1990 ; SANTI, 1996). Dans ce sens, les transferts joueraient plutôt comme un frein à une tendance lourde de dépeuplement et de désindustrialisation qui ne pourra être endiguée.

Ainsi, le problème de l'unité allemande revient à une analyse d'équilibre : le niveau encore élevé des disparités économiques Est-Ouest, les flux de transferts en direction de

l'Allemagne de l'Est nous éloignent encore d'une solution à la marge caractéristique du modèle de WILDASIN (1994), présenté en fin de première partie. L'optimum fédéral, fondé sur une combinaison harmonieuse de transferts interpersonnels et interrégionaux présentés dans le modèle de WILDASIN (1994) fonctionne en effet à la marge, par tâtonnement. L'Allemagne saura-t-elle s'engager sur cette voie ? Il est encore trop tôt pour pouvoir y répondre.

### **3.7) Fédéralisme fiscal, unité allemande et politique sociale : une synthèse ?**

La politique sociale allemande s'avère complexe, à la fois dans les instruments mis en œuvre et dans les liens entre les acteurs - Bund, Länder et communes. En écho avec la théorie du fédéralisme fiscal, un strict découpage explicite fonction - affectation s'avère très délicat : d'un côté, la multitude des instruments redistributifs - transferts monétaires et transferts en nature - confirme bien l'idée d'une politique de redistribution qui est « *multi-faced* » (BOADWAY, 1995). D'autre part, le fédéralisme allemand confirme, un fois de plus, son sens très coopératif. L'imbrication horizontale des compétences entre les différents niveaux de pouvoir est grande mais elle reste, dans une tradition très fédérale, plus ou moins explicite. Le rôle du *Bundesrat*, chambre du Parlement représentant les intérêts des Länder, et la multiplicité des financements communs renforcent cette tendance. Il y a là matière pour un contraste radical avec les modèles inspirés par le « *fiscal federalism* ». La réalité se révèle, une fois de plus, bien insaisissable...

#### **3.7.1) Centralisation ou décentralisation de la politique sociale ?**

En écho avec le débat avancé à la fin de la première partie, la question de la centralisation de la politique sociale en Allemagne se révèle assez contradictoire.

D'un côté, le gouvernement central garde une place essentielle dans la politique sociale allemande dont il est le garant. Son action se situe tout d'abord en amont, dans le travail législatif. En écho avec une tradition très bismarckienne, la centralisation de la fonction de redistribution en Allemagne est donc une réalité incontournable qui s'explique avant tout par des exigences d'équité - une harmonisation des conditions de vie sur l'ensemble du territoire de la R.F.A. - mais aussi par des justifications en termes d'efficience - économies d'échelle, fonction de redistribution considérée comme un « bien public national » (ROCABOY, 1994). Agissant, pour le financement, à la marge puisque le système est auto-administrée, le gouvernement central complète par des transferts publics le financement des fonctions d'assurance qui reposent avant tout sur les cotisations. Son action concerne alors les transferts monétaires. En cela, « *fiscal federalism* » et politique sociale allemande ont un lien étroit. La Loi Fondamentale de la R.F.A. a appelé de ses vœux cette centralisation, mais, en 1949, sous la pression d'une confrontation de modèle avec le frère ennemi socialiste, il s'agissait de reconstruire rapidement un « Etat social » suffisamment fort pour faire face à la grande détresse de la société allemande.

A l'inverse, la décentralisation, au niveau communal, des fonctions d'assistance a, en Allemagne, une véritable histoire qui puise ses racines jusqu'au Moyen-âge ! L'aide sociale constitue ainsi une des missions redistributives principales de l'échelon local. Elle prend souvent la forme de transferts en nature ou pour des services (crèches, hôpitaux, foyers d'accueil,...) qui fonctionnent donc comme des biens publics locaux. Une décentralisation de cette compétence est-elle préférable ? Nous retrouvons là un enseignement du « *fiscal*

*federalism* » pour l'allocation des biens publics locaux avec des réserves concernant les effets de débordement. Proximité de l'information, suivi des bénéficiaires, altruisme local, peuvent être invoqués pour justifier cette compétence...Néanmoins, là encore, le poids du gouvernement central, ou du moins celui des Länder, est réel, en particulier en édictant toute une série de lois-cadres et de procédures administratives uniformes. Enfin et surtout, afin de garantir une équité fédérale, une vaste mécanique de redistribution intercommunale, et au niveau intermédiaire, interrégionale - le *Länderfinanzausgleich* ou péréquation financière - s'est imposée et constitue le cœur du fédéralisme financier allemand. Il y a donc une réelle limite à l'action redistributive décentralisée au nom de principes d'équité fédérale.

### 3.7.2) L'unité allemande face au modèle de TIEBOUT : une double conformité

Le choc de l'unité allemande a enfin doublement confirmé l'intuition de TIEBOUT (1956) : d'une part, le « vote avec les pieds » des citoyens est-allemands - leur fuite via la Hongrie dès 1989 - a entraîné la chute de la R.D.A. La révélation des préférences individuelles, par la mobilité des agents, est une réelle contrainte sur les pouvoirs publics! Mais, d'autre part, un tel mouvement révèle rapidement ses limites : après une véritable hémorragie de population entre 1989 et 1991 avec plus de 1 million de départs<sup>265</sup>, une menace de dépeuplement et de désindustrialisation de l'Allemagne de l'Est est apparue et a nécessité, dans l'urgence, la mise en place d'une vaste mécanique redistributive Ouest-Est. Les transferts, en particulier sociaux, financés avant tout par le Bund mais aussi, dans une moindre mesure, par les communes et Länder ouest-allemands, apparaissent alors comme un instrument bien utile pour lutter contre le « vote avec les pieds ». L'unité allemande est une mission du gouvernement central ! C'est donc bien à une fonction de redistribution centralisée que nous avons affaire. Il ne fait plus de doute que, sur cette voie vers l'unité allemande, la logique politique a primé sur la logique économique : le « vote avec les pieds » des acteurs est-allemands, ou leur « défection » (HIRSCHMAN, 1995) fut perçu comme une menace ! Là encore, l'intuition « *fiscal federalism* » sur une centralisation de la fonction de redistribution avait un sens.

De là à encourager, comme l'a fait J. DELORS, une poursuite de cette centralisation de la fonction de redistribution au niveau communautaire, il n'y a qu'un pas à franchir, mais, dans le cas de l'unité allemande, faut-il rappeler, d'une part, que l'union monétaire était acquise et, que, d'autre part, la mobilité des Allemands de l'Est était bien plus proche des hypothèses des modèles !

---

<sup>265</sup> Entre 1989 et 1993, 1,4 millions d'Allemands de l'Est s'installèrent à l'Ouest. A l'inverse 352 000 Allemands de l'Ouest « passèrent à l'Est ». Les trajets pendulaires Est-Ouest sont estimés à 300 000 personnes environ.

### **Résumé du chapitre 5**

La première section de ce chapitre décrit l'organisation politique et institutionnelle de l'Allemagne contemporaine et met en lumière la grande complexité du système politique et fédéral allemand. Il repose en effet sur un savant équilibre des relations de force entre Bund, Länder et, à moindre échelle, Communes et révèle une réelle imbrication des niveaux de pouvoir dans une logique coopérative du fédéralisme (SPAHN, 1978). Au delà de ces logiques coopératives, la pratique fédérale actuelle, en partie mise à nu par le choc de l'unité allemande, ne trahit-elle pas une organisation qui n'est pas seulement coopérative, mais aussi solidaire du fédéralisme, fondée sur des logiques redistributives, à la fois prises dans un sens interpersonnel et interrégional ?

Pour faire la synthèse des aspirations allemandes en termes d'organisation économique et sociale de la société, de fédéralisme et de solidarité, notre travail s'est efforcé, dans un premier temps, de mener une analyse du référentiel théorique qui sous-tend l'organisation économique et sociale de la R.F.A. : « l'Economie Sociale de Marché » - ou « *soziale Marktwirtschaft* » - et son fondement théorique, « l'ordolibéralisme ». Cette analyse a permis de préciser les fondements d'une perception très allemande, raisonnée, solidaire et fédérale de la théorie économique libérale. Dans un deuxième temps, notre propos a investi un des champs d'action du fédéralisme solidaire « à l'allemande », en détaillant les logiques de redistribution interpersonnelle liées à la politique sociale. L'étude détaillée des instruments de la politique sociale allemande a révélé l'importance des transferts sous forme de biens publics locaux – centre d'accueil, foyers, cellules de soutien et d'accompagnement, etc.-, à la charge des communes, donc de l'échelon décentralisé. Ce constat tranche immédiatement avec la doctrine classique du « fédéralisme fiscal », à savoir une centralisation de la fonction de redistribution. Néanmoins, la redistribution interpersonnelle, fondée avant tout sur des transferts monétaires, en Allemagne reste fondamentalement centralisée, afin de garantir une homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral.

---

## CHAPITRE 6

### LES CHOIX REDISTRIBUTIFS INTERREGIONAUX DU FEDERALISME ALLEMAND : LA VOIE VERS UN MODELE DE FEDERALISME SOLIDAIRE

« Kommt die deutsche Mark nicht zu uns, gehen wir zur deutschen Mark ! »

« *Si le deutsche Mark ne vient pas à nous, nous irons au deutsche Mark* »

*Message et slogan des manifestants est-allemands, novembre 1989 – octobre 1990, cité par DEPECKER, MILANO, 1995, p.55).*

L'objectif de cette partie vise à prendre la mesure, après l'analyse précédente de la politique sociale, des mécanismes complexes de la redistribution interrégionale en Allemagne. La pratique fédérale allemande est en effet caractérisée par une vaste logique de redistribution interrégionale des ressources fiscales, menée à la fois au niveau des Länder – *Länderfinanzausgleich* - mais aussi au niveau des communes – *kommunalen Finanzausgleich*-. A cela s'ajoute une politique régionale active. La plupart de ces instruments répondent à l'objectif fixé par la Loi Fondamentale d'une homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. Face au choc de l'unité allemande, le Gouvernement central se trouve maintenant engagé dans une politique de transferts tous azimuts – sociaux comme fiscaux, interpersonnels comme interrégionaux - susceptibles de freiner l'exode migratoire de la population est-allemande et de relancer l'activité dans la partie orientale de l'Allemagne. Dans quelle mesure les modèles normatifs présentés en première partie nous permettent-ils d'expliquer les choix publics et l'évolution contemporaine du fédéralisme allemand ? Tel est, en résumé, l'enjeu de ce chapitre, qui, face à la menace de migration des acteurs est-allemands, nous ramène alors directement au modèle de TIEBOUT.

# 1) PEREQUATION FINANCIERE ENTRE LES LÄNDER ET UNITE ALLEMANDE : D'UN EQUILIBRE STABLE A UN EQUILIBRE INSTABLE

Répondant aux exigences de la Loi Fondamentale, trois niveaux de redistribution ont été mis en œuvre grâce à la grande réforme de 1969. Ils expriment au mieux cette forme « coopérative » et solidaire que revêt le fédéralisme allemand contemporain (FÖTTINGER et SPAHN, 1994). Néanmoins, comme nous l'avons brièvement évoqué, la péréquation financière n'est pas une invention d'après-guerre : sous la République de Weimar, la mise en place de l'impôt sur le chiffre d'affaires, créé en 1918, avait amené certains spécialistes des finances publiques à faire voter la Loi du 1er octobre 1925 pour faire jouer à cet impôt le rôle de « régulateur » (HOFFMANN-MARTINOT, 1987). On a alors retenu, dans la répartition de l'impôt, 1/3 des recettes fiscales locales et 2/3 du chiffre de la population.

## 1.1) Une mécanique complexe mais explicite

Nous serons donc amenés à préciser brièvement ces trois niveaux de redistribution :

- Niveau 1 : une redistribution intervenant lors du partage des impôts perçus collectivement, en particulier à partir des recettes de la T.V.A.
- Niveau 2 : la péréquation financière horizontale entre *Länder* (*Länderfinanzausgleich im engeren Sinne* - péréquation financière au sens strict), sans intervention du Bund
- Niveau 3 : la péréquation verticale entre le Bund et les *Länder* (*Ergänzungszuweisungen des Bundes* - subventions non affectées du Bund)

Après une période de transition, l'intégration, dès 1995, des nouveaux *Länder* de l'Est dans la constitution financière allemande n'a pas profondément modifié cette dernière (FÖTTINGER et SPAHN, 1994). Les principales dispositions redistributives suivantes ont été reconduites après quelques aménagements que nous préciserons. En annexes 10, 11 et 12 sont détaillées, par étapes, les méthodes de calcul permettant de déterminer les montants redistribués ou prélevés pour chaque Land, ainsi que les principaux résultats financiers des dernières années.

### 1.1.1) Niveau 1 : la redistribution des recettes de la T.V.A.

Après une répartition de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt sur les revenus, c'est la répartition des recettes de la TVA qui est la base du système redistributif primaire. Le produit de cet impôt est, dans un premier temps, réparti entre le Bund et les *Länder* en fonction d'une clé de répartition qui peut être modifiée : 63 % (Bund) et 37 % (*Länder*) en

1994, 56 % et 44 % en 1995 et enfin 50,5 % et 49,5 % en 1996 et 1997<sup>266</sup>. Après avoir réparti, entre les Länder, 75 % du produit de l'impôt en fonction du nombre d'habitants, les 25 % restant sont utilisés à des fins redistributives pour les Länder les plus pauvres. Avec un volume redistribué de près de 15 milliards en 1995 - 1996, l'objectif inscrit dans la Constitution est d'atteindre une répartition fiscale entre Länder au moins égale à 92 % de la moyenne fédérale. Le tableau présenté en annexe 11 détaille, à partir des données officielles publiées par le *Bundesrat*, les modalités et la méthode de ce calcul pour 1993.

### 1.1.2) Niveau 2 : la péréquation horizontale entre Länder (Länderfinanzausgleich au sens strict)

Le « *Länderfinanzausgleich* » - ou péréquation<sup>267</sup> financière entre Länder- constitue assurément l'édifice le plus achevé de la solidarité interrégionale en Allemagne. Il a pour objectif d'égaliser les besoins financiers, supposés égaux pour tous les habitants des Länder, et la capacité fiscale effective en fonction d'objectifs précis. Il organise la redistribution horizontale des recettes fiscales entre les *Länder*, y compris les nouveaux *Länder* de l'Est à partir du premier janvier 1995, sans intervention du gouvernement central. L'ensemble des opérations de péréquation est très complexe mais mérite d'être ici précisé : l'ensemble des recettes fiscales des *Länder* est retenu ainsi que la moitié des recettes fiscales des communes situées sur le territoire de chaque *Land*. Pour Hambourg, Brême, des charges liées à l'activité portuaire sont soustraites. Pour l'ensemble de ces ajustements, le nombre d'habitants est multiplié par 1,35. On obtient alors un potentiel fiscal total en millions de DM. En fonction du nombre d'habitants par *Länder* ou Villes-Etats<sup>268</sup> est établi un seuil de péréquation : ce seuil se définit comme la moyenne per capita des indices de capacité fiscale de tous les *Länder* multipliée par le nombre d'habitants de chaque Région (SPAHN, 1996 ; BIEHL, 1996). Les *Länder* situés sous ce seuil ont alors droit à une redistribution, les autres étant contributeurs. En ce qui concerne les contributeurs, pour ceux qui sont au-dessus de 110 % de ce seuil, un taux de transfert de 80 % est appliqué. Pour ceux compris entre 101 % et 110 % un taux de 66 % est appliqué. Entre 100 et 101 %, les excédents ne peuvent plus être conservés comme cela était le cas précédemment (cas de la zone neutre avant le pacte de solidarité). Un nouveau taux de 15 % est alors appliqué. Pour les Länder les plus pauvres, dont la capacité fiscale effective est inférieure à la capacité fiscale désirée, c'est-à-dire ceux qui sont situés en dessous de 92 % de la « *Ausgleichsmesszahl* », la péréquation est totale. Pour ceux compris entre 92 % et 100 %, un taux de 37,5 % est appliqué. Certaines clauses de sécurité et, dans le cas de situations difficiles, certains ajustements peuvent encore être opérés<sup>269</sup>, ce qui rend le système de plus en plus complexe (FÄRBER, 1996).

---

<sup>266</sup> en raison d'une modification des charges liées à la gestion du « *Lastenfamilienausgleich* », qui était auparavant à la charge du Bund (74 %), contre 26 % pour les Länder et Communes (FINANZBERICHT 1997)

<sup>267</sup> A ce titre, il est intéressant de noter que les dispositions de la Loi sur l'Aménagement française de 1995 intègrent des mécanismes de péréquation qui s'inspirent très largement de l'expérience allemande en matière de péréquation. Le plus grand défenseur de la péréquation en France, M. le Sénateur J. FRANÇOIS-PONCET, est en effet un des spécialistes français de l'Allemagne. Il a publié une thèse célèbre sur le miracle économique allemand d'après-guerre.

<sup>268</sup> En raison des difficultés inhérentes au statut de Ville-Etats, le nombre d'habitants est porté à 135% du chiffre réel.

<sup>269</sup> Ils expriment la volonté d'éviter les phénomènes de surcompensation (Etat contributeur pouvant se retrouver après péréquation plus démuné qu'un Etat bénéficiaire). Nous verrons que ce n'est plus le cas

Certaines clauses de sécurité et, dans le cas de situations difficiles, certains ajustements peuvent encore être opérés<sup>270</sup>, ce qui rend le système de plus en plus complexe.

La somme des contributions et des dotations est nulle. Au terme de ce processus, il n'y a pas d'égalisation complète : ce système « fraternel »<sup>271</sup> assure aux *Länder* les plus pauvres un socle de 95% de la moyenne fédérale des ressources fiscales per capita. De façon globale, les flux de transferts sont estimés en 1995 - 1996, pour ce deuxième niveau de redistribution, à 13 milliards de DM environ. Le tableau présenté en annexe 12 présente la méthode de calcul de ce deuxième niveau de redistribution particulièrement explicite, correspondant à la péréquation financière horizontale entre *Länder*.

### 1.1.3) Niveau 3 : Le troisième niveau : la péréquation verticale entre le Bund et les Länder (ou « Bundesergänzungszuweisungen »)

Cette péréquation verticale, prévue par la Constitution<sup>272</sup>, prend la forme de subventions « destinées à couvrir à titre complémentaire les besoins financiers généraux » des *Länder* qui sont déjà bénéficiaires de la redistribution horizontale. Elles sont en général non affectées même si le Pacte de Solidarité de 1993, appliqué à partir de 1995, a décliné ces transferts en 5 dotations en les affectant précisément. A cela s'ajoute une aide complémentaire de 6,6 milliards pour les investissements dans les nouveaux *Länder* (*FINANZBERICHT* 1997; SPAHN, 1996).

- ✓ Une dotation visant à compenser, en comparaison de la capacité fiscale fédérale moyenne, 90 % de la capacité déficitaire après les niveaux de péréquation 1 et 2 (4,8 milliards de DM en 1995).
- ✓ Les neufs petits *Länder*, de Brême à Berlin, reçoivent une compensation pour les coûts plus que proportionnels de la « gestion publique » (1,5 milliards de DM en 1995).
- ✓ Une dotation pour compléter la capacité financière insuffisante des collectivités locales dans les nouveaux *Länder*, et cela jusqu'en 2004 (14 milliards de DM par an).
- ✓ Les anciens *Länder* bénéficiaires jusqu'en 1994 de versements de péréquation recevront pendant 10 ans des dotations de transition dégressives. (1,4 milliards de DM)
- ✓ Brême et la Sarre, considérés par la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe comme étant dans des situations budgétaires catastrophiques recevront entre 1995 et 1998 cinq fois 1,8 et 1,6 milliards de MD (3,4 milliard de DM).

Le poids de ce système de redistribution central n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années. On a pu ainsi relever :

---

<sup>270</sup> Volonté d'éviter les phénomènes de surcompensation (Etat contributeur pouvant se retrouver après péréquation plus démuné qu'un Etat bénéficiaire).

<sup>271</sup> P. B. SPAHN précise que le Bund une fois la Loi mise en place n'intervient plus dans ce processus, d'où le terme de « fraternel » (SPAHN, 1987).

<sup>272</sup> Les « *Bundesergänzungszuweisungen* » sont régies par l'article 107 al. 2 de la Loi Fondamentale.

**Tableau 20 : les dotations complémentaires du Bund**

(en milliards de DM)	1977	1987	1988	1990	1993	1994	1995
Transferts verticaux	0,9	1,8	2,4	3	4,3	7,2	25 (1)

Source : Ministère Fédéral des Finances, *Finanzbericht 1993 et 1996*

(1) à cela s'ajoutent 6,6 milliards d'aides financières destinées aux nouveaux Länder

Comme pour la péréquation horizontale avant la réunification, la Basse-Saxe en était le principal bénéficiaire (1989 : 40 % des aides horizontales fédérales). Cette situation s'explique par la taille de la Basse-Saxe (second Etat en superficie), par le caractère très agricole et les activités portuaires de cet Etat du centre-nord de l'Allemagne. Ce troisième niveau vertical de redistribution des ressources publiques a été considérablement renforcé en 1995. Ne trahit-il pas une certaine évolution du fédéralisme allemand ? La répartition des charges du financement de l'unité allemande entre *Bund* et *Länder* mérite alors toute notre attention.

Malgré une certaine complexité, la péréquation financière allemande étonne par sa transparence. Chaque année et pour chaque Land, la population et les bases fiscales, du Land et de ses communes, sont recalculées. Les résultats de cette mécanique redistributive sont alors soumis à l'accord du *Bundesrat* (art. 80 § 2 de la Loi fondamentale) ce qui oblige à une indispensable transparence et a facilité grandement notre analyse.

## **1.2) L'Unité allemande : le défi de la solidarité inter-régionale et le choix de l'implicite**

Le choc de l'unité allemande a profondément bouleversé le savant équilibre qui prévalait jusqu'alors en Allemagne de l'Ouest. Les disparités Est-Ouest, les menaces de dépeuplement<sup>273</sup>, de « vote avec les pieds » (TIEBOUT, 1956) et de désindustrialisation de l'Allemagne orientale ont amené le gouvernement du Chancelier KOHL à agir vite. Le choix politique d'une unification rapide et d'une union monétaire a prévalu sur des choix plus économiques qui militaient pour un rattrapage Est-Ouest plus lent, en particulier en veillant à suivre l'évolution des différentiels de productivité.

### **1.2.1) Quel « pacte de solidarité » pour l'unité allemande ?**

Les débats autour de la réforme du système de finances publiques allemand et plus généralement autour du « pacte de solidarité » (*Solidarpakt*) avec les Länder de l'Est ont été interminables. Le fédéralisme allemand a donc été mis à mal. D'une part le Bund, conscient de son engagement trop pesant dans l'unité allemande, a souhaité rééquilibrer les charges de financement avec les Länder. Ces derniers, confrontés à un ralentissement de l'activité observé en Allemagne de l'Ouest, ont tenté de différer leur participation. Le débat s'est lentement déplacé vers un « combat de rue » entre majorité (*CDU*, c'est-à-dire la parti chrétien-démocrate du Chancelier H. KOHL) et l'opposition (*SPD* ou parti socialiste), le *SPD* dirigeant un grand nombre de Länder, en particulier les Länder du Nord. Ces derniers

<sup>273</sup> Plus de 1 million de départs ont été enregistrés depuis 1989 en Allemagne de l'Est. De plus, 300 000 allemands de l'Est traversent l'ancienne frontière pour se rendre sur leur lieu de travail.

accusent déjà un certain retard économique par rapport aux Länder du Sud et souhaitent rester bénéficiaires de la mécanique de redistribution. Le « Programme de Consolidation Fédérale » (FCP) a été voté au *Bundestag* en juin 1993. Les Länder de l'Est sont accueillis dès 1995 dans cette nouvelle définition des relations financières qui lie les différents niveaux de pouvoir en Allemagne. Force est de constater que le F.C.P. reste très proche de l'ancien système fiscal qui prévalait jusque là en Allemagne (FÖTTINGER et SPAHN, 1994).

Du côté des recettes fiscales, jusqu'en 1994, les Länder recevraient 37 % des recettes de T.V.A. A partir de 1995, ce taux est élevé à 44% au détriment du Bund qui n'encaisse plus que 56 % des recettes (50,5 % et 49,5 % en 1996 et 1997. D'autre part les nouveaux Länder sont totalement intégrés à la mécanique complexe de la péréquation horizontale. Cette nouvelle répartition de l'impôt sur la TVA et les résultats du *Länderfinanzausgleich* devraient apporter environ 35 milliards de DM aux nouveaux Länder. Le troisième niveau de redistribution, à la charge du Bund, est considérablement développé : 15 milliards de DM devraient être transférés de manière verticale du Bund vers les Länder, principalement des Länder de l'Est. Enfin, un fonds global des charges héritées de l'ancienne RDA est créé (*Erblastenfonds*), comprenant aussi les dettes de l'Office de Liquidation des anciens combinats est-allemands - la *Treuhandanstalt* - et un ensemble de charges liées aux investissements et au soutien de la R.D.A. - *Kreditabwicklungsfonds*,...

Du côté des dépenses, deux grandes orientations ont été prises : d'une part, le supplément de solidarité de 7,5 % sur les revenus du travail et du capital est maintenu jusqu'à une date indéterminée. Cet impôt devrait rapporter 28 milliards de DM par an au Bund. D'autre part, une série d'économies dans le budget de l'Etat devrait être réalisée. Ce montant est estimé à 9 milliards de DM. On estime pour 1993 que le besoin de financement global des administrations publiques devrait approcher les 140 milliards de DM après avoir atteint 171 milliards de DM en 1991, ce qui représentent environ 6 % du P.I.B. Un accroissement de la dette publique est incontournable : pour 1994, elle est estimée, en y intégrant les comptes hors budget public - chemins de fer, poste, *Treuhand*, Fonds de l'unité allemande,... à 2161 milliards de DM, soit 67 % du P.I.B. Le déficit public s'établit alors à 156 milliards de DM soit 4,9 % du P.I.B. (FÖTTINGER et SPAHN, 1994)

### 1.2.2) Financement de la solidarité interrégionale : Bund ou Länder ?

Le tableau suivant présente l'impact du Programme de Consolidation Fiscale sur les budgets du Bund et des Länder. La répartition des charges entre le Bund et les Länder de l'Ouest est surprenante ! Le Bund finance ces transferts nets à hauteur de 48 milliards de DM alors que les Länder de l'Ouest ne décaissent que 2 milliards de DM<sup>274</sup> ! C'est l'engagement tout relatif des Länder dans le financement de l'unité allemande qui est ici révélé. Pour les anciens Länder, l'augmentation de leurs recettes fiscales provenant de la modification, en leur faveur et au détriment du Bund, de la clé de répartition de la T.V.A. (56/44 % contre 63/37 % en 1995, puis 50,5/49,5 % à partir de 1996) est compensée par le fait qu'ils deviennent tous contributeurs nets de la mécanique de péréquation horizontale au profit des nouveaux Länder. De surcroît, cette réforme a considérablement renforcé le troisième niveau de péréquation, c'est-à-dire les subventions verticales du Bund vers les Länder (*Ergänzungszuweisungen*), et de façon générale confirme l'engagement massif du Bund dans le financement et la suivi de l'unité allemande, qui est donc perçue comme « une bien public national ».

---

<sup>274</sup> *Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln, Informationsdienst*, Nr. 13, avril 1993, p. 6.

**Tableau 21 : une analyse fédérale des charges liées au pacte de solidarité en 1995**

	<i>Total</i>	<i>Bund</i>	<i>Länder ouest-allemands</i>	<i>Communes ouest-allemandes</i>	<i>Länder est-allemands</i>	<i>Communes est-allemandes</i>
<i>1er niveau: redistribution TVA</i>	18.4	-17.5	-0.7	-0.2	14.4	4
<i>2ème niveau : Péréquation horizontale</i>	12.8		-10	-2.8	10	2.8
<i>3ème niveau : Bundesergänzungszuweisungen et aides financières</i>	31.5	-31.5	6.4	0.7	16.5	8
- BEZ « rattrapage »	4.7	-4.7	1.3	0.4	2.3	0.7
- BEZ « gestion publique »	1.54	-1.54	0.6			0.9
- BEZ « Länder-Est »	14	-14			10.9	3.1
- BEZ « transition Ouest »	1.4	-1.4	1.1	0.3		
- BEZ « Breme, Sarre »	3.4	-3.4	3.4			
- « aide investissement »	6.6	-6.6			3.3	3.3
<i>Remboursement Fonds de l'Unité Allemande</i>	2.1	2.1	-1.26	-0.84		
<i>Aide pour dette ancienne</i>	2.35	-1.175			-1.175	2.35
<i>Aide au logement, Loi de financement du transport communal</i>	3.3		3.3	-3.3		
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>-48</b>	<b>-2.26</b>	<b>-6.5</b>	<b>40</b>	<b>17</b>

Source : *Propre recouplement*, FINANZBERICHT 1997, SCHWINN (1997)

### 1.2.3) Allemagne unie : une logique de transferts tout azimut et une certaine opacité

Les mécanismes redistributifs Ouest-Est sont massifs<sup>275</sup> et renvoient beaucoup plus à une logique de transferts tous azimut, au détriment d'une certaine lisibilité qui caractérisait le modèle fédéral ouest-allemand avant l'unité. BOSS et ROSENSCHON (1995) considèrent que « le hasard plus que la raison humaine décide de l'impact du système général de transferts » vers l'Allemagne de l'Est. L'implicite a pris le pas sur l'explicite. L'opacité des transferts Est-Ouest est soulignée par le rôle du « Fonds de l'Unité Allemande » - *Fonds Deutsche Einheit*- qui dans l'urgence a été mis en place pour assurer la trésorerie des budgets publics

<sup>275</sup> En 1992, ces transferts étaient estimés à 5 % du PIB de l'Allemagne et 65 % du PIB de la seule Allemagne orientale.

est-allemands. Il a été supprimé en 1995, date d'entrée des Länder est-allemands dans la mécanique de péréquation financière qui fonctionnait jusqu'alors pour les Länder de l'Ouest. Ce retour marque en partie un retour à des pratiques plus explicites mais le niveau des transferts en direction de l'Allemagne de l'Est reste inchangé. De plus, l'impact des ces transferts, destinés avant tout à un soutien de la consommation alors qu'ils devraient plus favoriser des programmes d'investissement suscite de vives inquiétudes (HÄRING, 1995).

**Tableau 22 : transferts publics nets en direction de l'Allemagne de l'Est (milliards de DM)**

	1992	1993	1994 <sup>1</sup>	1995 <sup>1</sup>
	<b>Logique implicite</b>			<b>un retour partiel à l'explicite</b>
<b>Transferts en direction des nouveaux Länder et des communes</b>	<b>113,4</b>	<b>128,2</b>	<b>123,2</b>	<b>162,3</b>
- Fonds de l'Unité Allemande	36,1	36,4	34,6	
- Versement du Gouvernement Fédéral dont "charges héritées de la RDA"	65,8	80,3	77,1	<b>107,7<sup>2</sup></b> <b>28,5</b>
- Redistribution de la TVA	11,5	11,4	11,5	
<i>-nouvelle organisation péréquation financière (à partir du 01.01.95) dont :</i>				<b>54,6</b>
<i>*péréquation des recettes de l'impôt sur le chiffre d'affaires</i>				<b>15,7</b>
<i>*péréquation financière horizontale</i>				<b>11,3</b>
<i>*transferts verticaux (Bundes-ergänzungszuweisungen) et invest. du Bund</i>				<b>24,4</b>
<b>Caisse d'Assurances Sociales</b>	<b>29,1</b>	<b>23,9</b>	<b>31,3</b>	<b>32,2</b>
- Allocation Chômage	24,6	15,1	17,4	<b>18,0</b>
- Retraite	4,5	8,8	13,9	<b>14,2</b>
<b>TOTAL des Transferts</b>	<b>142,5</b>	<b>152,1</b>	<b>154,5</b>	<b>194,5</b>
<b>Note : déficit de la Treuhandanstalt</b>	<b>29,6</b>	<b>38,1</b>	<b>40</b>	<b>-</b>

1. Prévisions. 2. Comprenant les dépenses d'intérêts des dettes de la *Treuhandanstalt* pour l'année 1995

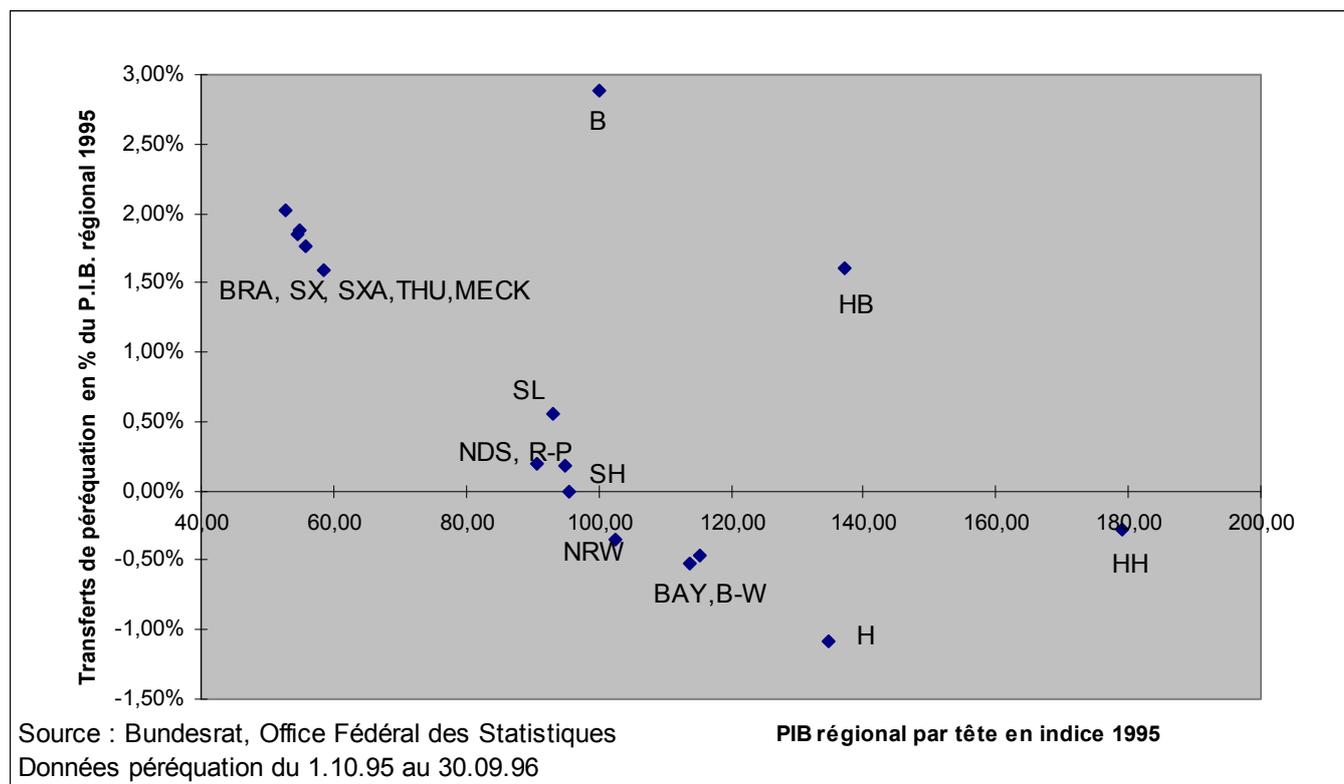
Source : Deutsches Institut Für Wirtschaftsforschung, *Wochenbericht*, 43/94, 27 octobre 1994, p.732

#### 1.2.4) Une solidarité insupportable à terme ?

Comme en témoigne le graphe suivant, inspiré par le rapport MAC DOUGALL, les effets redistributifs du second niveau de redistribution sont loin d'être négligeables. La quasi totalité des Länder de l'Ouest deviennent contributeurs au profit des Länder de l'Est. Pour compenser les charges qui en résultent sur les Länder de l'Ouest, en particulier la Sarre et Brême, le Bund accroît son rôle en finançant près de 50 % de la péréquation grâce à des subventions fédérales verticales (*Bundesergänzungszuweisungen*). Les difficultés d'un retour à une mécanique explicite globale posent d'ailleurs la question des limites d'un tel système et de nombreux spécialistes considèrent que le système actuel est non viable à terme (SPAHN, 1996). Ainsi 13 % des dépenses de la Hesse - le Land le plus riche derrière la Ville-Etat de Hambourg - sont aspirées au profit des Länder de l'Est, soit 1 % de son PIB régional<sup>276</sup>.

<sup>276</sup> *Finanzplan des Landes Hessen 1994-1998*, Ministère des Finances de Hesse, 1994. Soit, en détail, 415 millions pour le Land et 315 pour les communes au profit du « Fonds Deutsche Einheit », 3750 millions pour la péréquation financière et 17 millions pour le partenariat Thuringe-Hesse (estimations). Les dépenses au budget pour 1996 sont estimées à 33 793 millions de DM.

**Graphique 9 : effets redistributifs de la péréquation financière horizontale (deuxième niveau) entre Länder : estimation de recettes fiscales 1996 en % du P.I.B. régional de 1995**



Abréviations : Hambourg (HH), Bade-Wurtemberg (B-W), Hesse(H), Brême (HB), Rhénanie du N.-West (NRW), Bavière (BAY), Rhénanie-Palatinat (R-P), Basse-Saxe (NDS), Schleswig-Holstein (SH), Sarre (SL), Berlin (B), Saxe (SX), Brandebourg (BRA), Thuringe (THU), Saxe-Anhalt (SXA), Mecklembourg-Poméranie occidentale (MECK)

Le passage d'une logique de transferts explicites à une logique plus implicite caractérise donc, semble-t-il, le choc de l'unification sur les finances publiques allemandes. Les difficiles négociations pour un retour à une pratique plus explicite de la redistribution interrégionale se sont exprimées lors des débats Bund - Länder pour le « pacte de solidarité » qui fut enfin adopté en juin 1993. Cet accord constitue une date charnière pour l'analyse des finances publiques allemandes et marque donc, pour 1995, le retour à une mécanique plus explicite de la solidarité (BIEHL, 1995). Cependant, le niveau des montants engagés (62 milliards de DM pour les trois niveaux de redistribution) révèle les limites d'un retour à l'explicite et réduit les marges de manœuvre des acteurs dans la négociation entre Bund et Länder.

### **1.3) Crise de la péréquation financière et fédéralisme fiscal : un difficile retour sous « le voile de l'ignorance »**

Trop de solidarité pourrait-elle tuer la « poule aux œufs d'or » ? Les tensions nées de l'unité allemande confortent notre analyse en termes de « nation » et renvoient au « conflit de la redistribution » évoqué en première partie. Car il ne fait plus de doute que les vifs débats autour d'une réorganisation des finances publiques et de la péréquation financière en Allemagne, de la même manière que le débat actuel sur le niveau de protection sociale et

d'assistance, trahissent une crise évidente de la redistribution. Les acteurs, face aux déséquilibres de l'espace allemand unifié, ont bien du mal à faire émerger une solution de second rang, bref de faire évoluer, de manière procédurale, ce contrat qui fonde la nation au sens économique du terme. En écho avec notre première partie, nous retrouvons bien notre problématique : crise de la nation, crise de la redistribution ! Quels enseignements peut-on tirer des jalons théoriques présentés en première partie ?

Derrière ce débat se cache tout d'abord une analyse plus fine en termes de choix constitutionnels et d'effets désincitatifs. Cette analyse vaut à la fois pour les nouveaux Länder, peu incités à mener des choix budgétaires efficaces et donc incités « à la dépense », mais aussi pour les anciens Länder, dont l'autonomie, pourtant reconnue par la Constitution, se trouve de facto limitée, d'une part, par les efforts financiers consentis dans la solidarité interrégionale allemande et, d'autre part, par l'engagement financier du Bund dans le troisième niveau de péréquation - programme spéciaux pour la Sarre et Brême, dotations affectées -, qui ébranle le complexe équilibre du fédéralisme allemand.

De plus le nombre des acteurs - 16 contre 11 avant l'unité - a profondément complexifié le processus de négociation entre les Länder, qui nécessite un lent apprentissage des acteurs et des mécanismes de coordination. Cette augmentation du nombre de joueurs joue-t-elle contre un éventuel consensus unanime et explicite ? Le savant équilibre qui prévalait jusqu'alors en R.F.A. trouvait ses racines dans le pragmatisme du fédéralisme allemand, qui passait par une grande compréhension des mécanismes de coordination - née d'un apprentissage d'un demi siècle, ou du moins de vingt cinq ans depuis la grande réforme fiscale de 1969 - entre les 11 Länder. De plus les acteurs de la négociation se connaissaient personnellement. Ce n'est plus le cas désormais.

Les écarts entre les onze Länder de l'Ouest étaient ensuite bien plus réduits qu'aujourd'hui : dans ce sens, un contrat constitutionnel, signé sous « le voile de l'ignorance », était bien plus susceptible d'émerger car les positions des Länder en termes de bien-être ne pouvaient qu'évoluer à la marge et formaient en fin de compte un équilibre stable. A l'inverse, le dilemme constitutionnel auquel est confronté aujourd'hui le fédéralisme allemand revient à un problème d'incertitudes face à des efforts qui seront, de toute façon, importants pour les Länder de l'Ouest. Face à cette situation d'incertitude maximale - un équilibre instable -, le savant équilibre qui prévalait jusqu'alors est rompu et pousse à l'attentisme, à la méfiance, voie à la perte de confiance. Un autre enseignement de l'unité allemande, en termes de finances publiques, réside bien dans cette déstabilisation de la « *Bundestreue* », cette loyauté fédérale qui donnait au fédéralisme allemand ce caractère consensuel, coopératif et solidaire. Dans cette perspective, la montée en puissance de l'Union Européenne - et les transferts pour son financement qui y sont liés - ne peut qu'amplifier le mouvement. La solution passe alors par un retour à un des fondements du fédéralisme allemand : la transparence et l'explicitation des transferts. Le retour à une logique explicite se heurte avant tout à la masse des transferts qui doivent intervenir dès 1995 (62 milliards de DM pour les trois niveaux de redistribution) et peut conduire à des comportements de « passagers clandestins » ou « d'exit » - la Bavière ? - (HIRSCHMAN, 1995). Les prévisions sont pessimistes : « les représentants des Länder (...) ne semblent pas capables de restaurer le fonctionnement global de la constitution fiscale parce que le système de péréquation représente dans sa multiplicité, sa complexité et son opacité un système de l'irresponsabilité

organisée où presque personne n'a intérêt à accroître l'information des acteurs, ni à lever le « voile de l'ignorance » ni à accepter des réformes fondamentales » (FÄRBER, 1996).

Une des conséquences de cette situation apparaît dans le rapprochement de plusieurs Länder et ouvre la voie à un « fédéralisme de clubs<sup>277</sup> », qui ne constituerait pas une réelle nouveauté dans l'histoire du fédéralisme allemand. Les Länder rhénans, ou les Länder du Sud (Bavière, Saxe, Bade-Wurtemberg) ont toujours eu des relations privilégiées pour contrebalancer l'hégémonie de la Prusse et de ses « vassaux ». L'exemple le plus net se trouve dans le comportement des villes-Etats et des petits Etats (Sarre) qui bénéficient largement des règles du jeu actuelles, en particulier Hambourg, la ville la plus riche d'Allemagne. Le graphe précédent est significatif à ce sujet, les villes-Etats et la Sarre se trouvant sur un niveau de redistribution largement favorable par rapport aux autres Länder. Expriment-elles un comportement d'opportunistes ou de passager clandestins ?

Quoi qu'il en soit, la voie actuelle, caractérisée par un engagement financier de plus en plus net du Bund pour pallier cette crise de la solidarité entre les Länder, ne peut qu'accentuer les tensions entre les acteurs du fédéralisme allemand, comme en témoigne si tragiquement l'histoire de l'Allemagne. Face à cet état des lieux, il serait maintenant intéressant de s'interroger sur la place de l'échelon local face à la problématique de la redistribution. Dans ce sens, nous avons déjà souligné le poids des budgets sociaux sur les communes et les *Kreise*. Au niveau de la redistribution interrégionale cette fois-ci, l'échelon local se trouve-t-il plus préservé des tensions qui existent au niveau de la redistribution interrégionale entre les Länder. Ou, au contraire, est-il le plus net reflet des problématiques fédérales allemandes contemporaines ? Tel est, en bref, l'enjeu du chapitre suivant.

---

<sup>277</sup> Inspiré par la « Théorie des Clubs » de BUCHANAN.

## **2) COMMUNES ALLEMANDES ET PEREQUATION FISCALE LOCALE : LE REFLET DES PROBLEMATIQUES FEDERALES CONTEMPORAINES**

L'objectif de cette partie est de poursuivre notre investigation des logiques de redistribution et de solidarité qui animent la dynamique du fédéralisme allemand. Il est donc inévitable, dans ce sens, d'investir le champ de la péréquation fiscale locale – ou *kommunalen Finanzausgleich* en allemand – afin d'insister, une fois de plus, sur le savant équilibre qui fonde les finances publiques en Allemagne. Comme dans l'analyse précédente, notre travail va mettre en lumière les profonds déséquilibres qui menacent cet équilibre. D'une part, nous nous intéresserons à la problématique ville – périphérie (*Stadt-Umland* en allemand) qui reflète, de manière très significative, les problématiques fédérales allemandes contemporaines. D'autre part, notre travail ne peut passer sous silence le profond déséquilibre sur les finances publiques locales que constituent, d'un côté, l'unité allemande et, d'un autre côté, les charges de gestion de l'aide sociale.

### **2.1) Les communes allemandes : le temps des incertitudes**

Les communes allemandes constituent la cellule de base du fédéralisme allemand. En 1994, on dénombre 15770 unités communales, soit plus de deux fois moins qu'en France (Office Fédéral des Statistiques, 1996). L'échelon communal se caractérise, nous le verrons, par une certaine hétérogénéité et une grande diversité d'organisation (HOFFMANN-MARTINOT, 1987). Ainsi la Rhénanie-Palatinat et la Bavière possèdent beaucoup plus de communes, respectivement 2305 et 2056, que la Rhénanie du Nord-Westphalie (seulement 396), pourtant le Land le plus grand de la R.F.A. Ces premiers éléments nous indiquent que, contrairement à la France, un vaste mouvement de regroupement communal a eu lieu en Allemagne<sup>278</sup> et nous éclaire sur l'aspect dynamique et pragmatique du fédéralisme allemand.

#### **2.1.1) Une autonomie communale garantie**

Dans l'Article 28, en particulier les alinéas 1 et 2, la Loi Fondamentale de la R.F.A. garantit l'auto-administration et l'autonomie communale<sup>279</sup> même si, dans son ensemble, elle

---

<sup>278</sup> Ce regroupement communal a aussi eu lieu dans l'ancienne R.D.A. La Réforme administrative de 1952 a dissous les cinq anciens Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est. La R.D.A. était en effet divisée en 15 districts (*Bezirke*) auxquels il faut ajouter Berlin, capitale de la R.D.A., en 29 arrondissements urbains (*Stadtkreise*), en 191 arrondissements ruraux (*Landkreise*) et en 7634 communes. (ASHFORD et THOENIG, 1981)

<sup>279</sup> De la même manière, cette autonomie communale est inscrite dans les Constitutions de chaque Land, par exemple :

Article 78 §1 de la Constitution de Rhénanie du Nord -Westphalie : « *Die Gemeinden und Gemeindeverbände sind Gebietskörperschaften mit dem Recht der Selbstverwaltung durch ihre gewählten Organe* » ou « Les

fait très peu référence aux communes et placent donc le Bund et les Länder comme un référentiel institutionnel fondamental du fédéralisme allemand.

Article 28 §2 GG : « *Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi* ».

Mais l'organisation institutionnelle des communes allemandes déroute par sa complexité puisque l'échelon communal se caractérise, d'une part, par son hétérogénéité car il intègre des échelons intermédiaires entre les Länder et les Communes, mais aussi, d'autre part, par sa diversité car chaque Land possède, à l'inverse de la France par exemple, une structure communale propre.

### 2.1.2) Une enchevêtrement qui nuit à la lisibilité de l'échelon communal

Deux niveaux complémentaires d'importance viennent s'insérer entre le Land et les Communes : les *Bezirke* (l'équivalent géographique, en plus petit, de nos départements mais ne possédant aucune des grandes compétences du département), et les *Kreis* (ou arrondissements). Certains Länder, comme la Sarre et le Schleswig-Holstein, ne possèdent pas de *Bezirke*. De plus, certaines grandes villes ont le statut de *Kreisfreie Städte*, qui ont à la fois les compétences des communes et de l'arrondissement (*Kreis*). Les organisations locales sont, en général, coordonnées en fonction des compétences qui leur sont attribuées, cela pouvant varier d'un Land à l'autre (HOFFMANN-MARTINOT, 1987). A cela s'ajoutent aussi des groupements d'intérêts locaux et régionaux - les *Zweckverbände*<sup>280</sup> - qui viennent encore complexifier une structure dont les coûts d'organisation et de transaction et le poids des logiques coopératives alourdissent le fonctionnement. Le coût financier élevé de telle structure constitue, de surcroît, un élément caractéristique de l'organisation fédérale allemande, dans laquelle les mécanismes de concertation et de coopération constituent certes un facteur non négligeable de lenteur et mais aussi d'ancrage local de la démocratie. Enfin, les mouvements de citoyens, indépendants de toute structure politique, comme les « *Bürgerinitiative* » (ou initiatives de citoyens), viennent encore renforcer cette pratique locale de la démocratie, mais la complexifient un peu plus encore.

---

communes et les communautés de communes sont des collectivités ayant le droit à la libre administration communale par leurs institutions élues ».

Ou de manière plus explicite, en Bavière (Article 11 §2 et §4 de la Constitution de l'Etat libre de Bavière) :

§2 : « *Sie [die Gemeinden] haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten,..* » ou « Elles [les communes] ont le droit de mener et de gérer en propre leurs affaires dans le cadre de la Loi ».

§4 : « *Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben* ». ou « La libre administration des communes sert l'édification de la démocratie en Bavière du bas vers le haut »

<sup>280</sup> Avec la réforme de la régionalisation, qui au 1<sup>er</sup> janvier 1996 confie la compétence du transport régional ferroviaire de voyageurs à l'échelon régional – le Land – les *Zweckverbände* ou *groupements d'intérêt* – ont acquis une réelle importance puisque les Länder leur délèguent de plus en plus la gestion et l'organisation du transport urbain et régional. De cette manière, le principe de l'équivalence est respecté puisque l'offre en termes de transport urbain ne s'arrête plus au niveau des frontières administratives de la commune mais englobe l'ensemble du bassin d'emploi par exemple et évite de fait les problèmes d'externalités et d'effets de débordements entre communes.

### 2.1.3) Une organisation politique différente suivant les Länder

Le rôle des communes dans l'histoire allemande est fondamental. Il a été mis en valeur, nous l'avons évoqué, par ALTHUSIUS lorsqu'il prêche, à la fin du Moyen-âge, pour une meilleure prise en compte de l'échelon communal dans la structure politique monarchique (ALTHUSIUS, 1603). D'autre part, les guerres de religion et le morcellement de l'Allemagne, une des conséquences du Traité de Westphalie<sup>281</sup>, ont renforcé l'ancrage local et régional de la population allemande, qui s'exprime à travers le célèbre : « *Cujus regio ejus religio*<sup>282</sup> ». Enfin, les influences prussiennes, en particulier héritées de la réforme proposée en 1808 par le Baron von STEIN<sup>283</sup>, weimariennes, napoléoniennes et plus distinctement durant les zones d'occupation, américaine, anglaise, française et soviétique, permettent de définir quatre grands cadres à une organisation politique des communes (LAUFER, 1991) :

- ✓ La « *Magistratverfassung* » ou l'organisation selon le modèle du Conseil Municipal : Hesse, Schleswig-Holstein, Bremen.
- ✓ La « *Süddeutsche Ratsverfassung* » ou l'organisation selon le modèle du Conseil en Allemagne du Sud : Bavière, Bade-Wurtemberg
- ✓ La « *Bürgermeisterverfassung* » ou l'organisation, inspirée par la France, selon le modèle du Maire : Rhénanie-Palatinat, Sarre
- ✓ La « *Norddeutsche Verfassung* » ou la vision d'inspiration anglaise (Conseil et Maire), représentée en Allemagne du Nord: Basse-Saxe, Rhénanie du Nord-Westphalie.

### 2.1.4) Quelles tâches pour les communes ?

Revenons rapidement aux compétences confiées aux communes. Elles se voient attribuées, par la Constitution, trois types de tâches : les tâches obligatoires (*Pflichtaufgaben*), les tâches facultatives (*Freiwillige Aufgaben*) et des compétences menées par délégation d'un échelon supérieur, du Land ou du Bund (*Auftragsaufgaben*) (ANDEL, 1983; LAUFER, 1991).

- ✓ *Tâches obligatoires* (partagées avec les *Landkreise*) : affaires sociales, affaires pour la jeunesse, entretien des écoles, construction des routes communales, adduction d'eau, traitement des déchets, pompiers, cimetières
- ✓ *Tâches facultatives* : maisons de retraite, centres aérés, hôpitaux, piscines, infrastructures sportives, bibliothèques,...
- ✓ *Compétences déléguées* : contrôle des travaux, plans d'occupation des sols, sécurité civile, contrôle médical, contrôle professionnel, office de statistiques locales, administration générale,...

---

<sup>281</sup> Dans ce traité, rappelons-le, la supériorité du territoire est réaffirmée à travers la *Landeshoheit* de même que son autonomie interne.

<sup>282</sup> Ou, en français, « tel Prince, telle religion ».

<sup>283</sup> KARL VON STEIN (1757-1831) fut un grand réformateur de l'administration prussienne qu'il modernisa. Il présenta une réforme du statut des municipalités qui militait pour la reconnaissance de l'autoadministration communale (« *Selbstverwaltung* ») et le caractère démocratique des assemblées communales.

Face à ces missions relevant de la compétence communale, la fonction publique allemande reflète cet ancrage local et se trouve donc largement régionalisée. Ainsi, comme l'indique le tableau présenté dans le chapitre 4, page 189, près de 91 % des fonctionnaires allemands sont attachés aux services du Land (54 %) et des Communes (37 %) dont ils dépendent directement (FINANZBERICHT 1996). Les communes doivent, en effet, s'acquitter par délégation de nombreuses missions qui relèvent en effet des compétences du Bund ou du Land. Pour cela, elle reçoit des dotations spécifiques que nous étudierons en détail par la suite. Le Bund n'emploie que 9 % des fonctionnaires allemands et assimilés (FINANZBERICHT 1996).

### 2.1.5) Des ressources fiscales pour accomplir ces missions

La Constitution garantit la mise à disposition des ressources nécessaires à la conduite et à l'exécution des missions relevant de l'échelon local. Les principaux impôts affectés aux communes concernent la part communale de l'impôt sur le revenu (*Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*), la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) levée sur les bénéficiaires bruts et sur le capital brut des entreprises industrielles et commerciales et la taxe foncière (*Grundsteuer*), levée sur les immobilisations agricoles (type A) et sur l'immobilier bâti et non bâti (type B). Le tableau suivant résume le niveau de ces recettes fiscales et leur rôle dans le financement de l'échelon local :

**Tableau 23 : principales recettes fiscales des communes ouest-allemandes en 1995 (milliards de DM)**

Types d'impôt	Recettes fiscales totales en 1995 (en milliards de DM)	En %
Part communale de l'impôt sur le revenu	37,6	48 %
Taxe professionnelle	28,7	36,6 %
Transfert de rééquilibrage d'une partie de la taxe professionnelle au Bund et aux Länder ( <i>Gewerbesteuerumlage</i> )	7,4	
Taxe foncière type A	0,5	13,9 %
Taxe foncière type B	10,4	

Source : *Finanzbericht* 1997, Ministère Fédéral des Finances, Bonn

La part de l'impôt sur le revenu affectée aux communes constitue désormais la première recette fiscale des communes, juste devant les recettes liées à la taxe professionnelle qui n'ont cessé de décroître ces dernières années. Le degré de décentralisation des finances publiques allemandes a déjà été présenté dans le tableau présenté au chapitre 4. Pour les communes, les recettes du budget (315 milliards de DM en 1993) représentent 28 % de l'ensemble des recettes budgétaires des acteurs du fédéralisme allemand. Les dépenses communales (328 milliards de DM en 1993) s'élèvent à 26 % des dépenses totales des trois niveaux de pouvoir (FINANZBERICHT 1996). Avec près de 30 % des recettes fiscales communales provenant de transferts, du Land ou du Bund, la part des transferts est importante et renforce l'idée d'un contrôle souple mais réel des finances et donc de l'autonomie communale, d'autant plus que certaines tâches qui incombent aux communes - l'aide sociale par exemple - prennent une plus grande part dans leurs dépenses globales, au détriment des investissements en particulier.

La participation des communes aux recettes fiscales totales s'élève en 1993 à 11,7 % contre 12,8 % en 1989<sup>284</sup> (FINANZBERICHT 1996 et tableau au chapitre 5). Les communes se trouvent donc « à la marge » du fédéralisme allemand ce qui révèle un déséquilibre évident au profit du Bund et des Länder. De plus, depuis 1989, cette situation s'est sensiblement dégradée puisque les communes, semblent-ils, ont perdu un point de recettes fiscales en faveur du Bund. L'impact de l'unification des deux Allemagne sur les finances publiques allemandes explique-t-il à lui seul cette situation ?

### 2.1.6) Une faiblesse des investissements de plus en plus inquiétante

Les dépenses des communes pour des investissements - infrastructures routières et transport public, scolaires, hospitalières, espaces de jeux, etc. - révèlent une véritable crise des budgets communaux<sup>285</sup>. Depuis 1992, les dépenses d'investissement des communes ouest-allemandes ne cessent en effet de décroître de plus de 4% par an par rapport à l'année précédente. Désormais, ces dépenses ne représentent, en 1995, que 17 % des dépenses totales des communes ouest allemandes, soit une baisse de la marge de manœuvre financière des communes (FINANZBERICHT 1997).

**Tableau 24 : part des dépenses d'investissement dans le budget des communes ouest-allemandes**

	1991	1992	1993	1994	1995
en milliards de DM	43.2	46.8	44.9	41.5	39.9
croissance en % d'une année sur l'autre	+7.5	+8.4	-4.1	-7.4	-4
en % des dépenses	21.4	21.1	19.4	17.8	16.9

Source : Finanzbericht 1997, BMF

### 2.1.7) Une augmentation continue des dépenses sociales

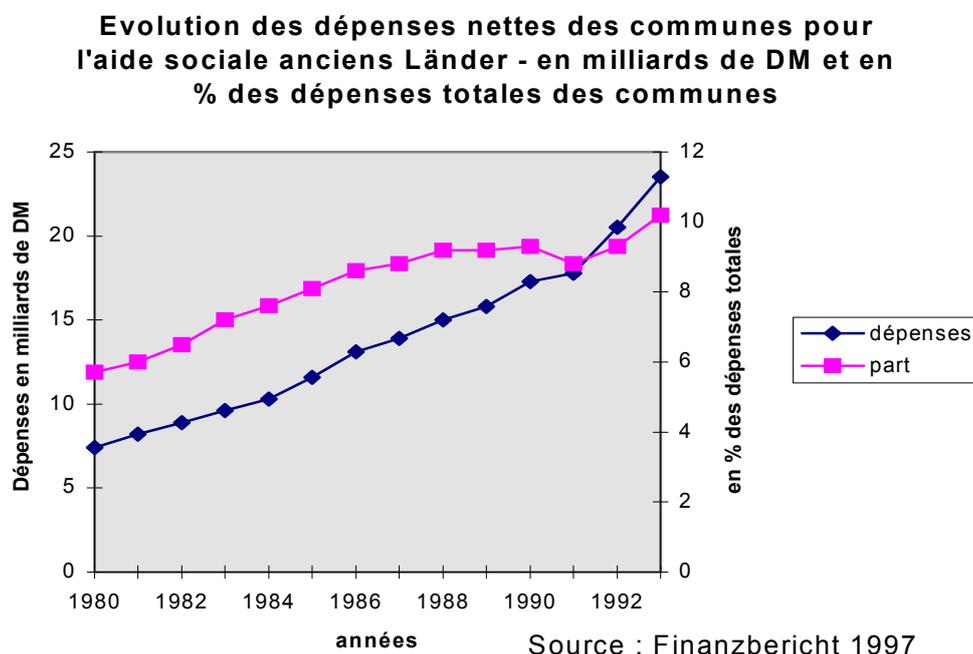
Le problème principal des dépenses communales reste le poste des dépenses sociales, en particulier les charges liées à l'aide sociale (*Sozialhilfe*) et les aides aux retraités<sup>286</sup> qui relèvent d'une compétence des communes et qui n'ont cessé de croître ces dernières années en raison de perspectives conjoncturelles et structurelles défavorables. Le tableau suivant reprend les principales évolutions de ce poste de dépenses (FINANZBERICHT 1997 ; LAUFER, 1994).

<sup>284</sup> rappel pour 1993 : Bund : 48,1 % : Länder: 35,4 %

<sup>285</sup> Le rapport 1996 du Conseil des Villes allemandes (*Deutscher Städtetag*) est plus explicite à ce sujet puisqu'il s'intitule : « Finances communales 1996 : dans l'impasse », rompant ainsi avec une tradition consensuelle très allemande. Notons que, depuis juin 1997, ce Conseil est présidé par PETRA ROTH, Maire de Francfort sur le Main.

<sup>286</sup> Plus précisément l'aide pour les soins (*Hilfe zur Pflege*) et l'aide de subsistance (*Hilfe zum Lebensunterhalt*).

**Graphique 10 : évolution des dépenses nettes des communes pour l'aide sociale ; anciens Länder – en milliards de DM et en % des dépenses totales des communes**



### 2.1.8) Un endettement de plus en plus préoccupant

Pour faire face à ces déséquilibres dans les budgets communaux, le recours à l'endettement a été particulièrement important : il a ainsi progressé de 53,2 % entre 1980 et 1995, mais cette hausse reste inférieure à la croissance des recettes (+79,1 %) sur la même période et, plus précisément des recettes fiscales (+ 63,5 %) (FINANZBERICHT 1997, p. 155). Le tableau suivant dresse le bilan des finances communales du point de vue de l'endettement.

**Tableau 25 : endettement des communes dans les anciens Länder**

	1991	1992	1993	1994	1995
Endettement cumulé total	129.1	135.2	141.7	144	146.2
en DM/ habitant	2168	2241	2324	2350	2357
Besoin de financement en milliard de DM	5.6	7.6	9.3	3.2	5.5

Source : FINANZBERICHT, 1997, p. 155

## 2.2) La péréquation financière locale entre les communes allemandes : le reflet des écueils du fédéralisme allemand

En référence avec la Loi fondamentale de la R.F.A., l'organisation financière du fédéralisme allemand doit garantir que, pour chaque mission confiée à un niveau de pouvoir, ce dernier reçoit les ressources financières suffisantes pour mener à bien cette mission. Cette règle s'applique évidemment au niveau communal mais les recettes fiscales des communes sont très disparates. Pour garantir une « homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la RFA », comme le prescrit explicitement la Constitution, une péréquation financière locale a

été mise en place pour résorber en partie les écarts de recettes fiscales entre communes riches et pauvres.

### 2.2.1) Des disparités fortes de recettes fiscales

Les tableaux suivants<sup>287</sup> tentent de préciser les ordres de grandeur des disparités de recettes fiscales entre les communes de l'Allemagne de l'Ouest. Ils concernent les trois impôts les plus rémunérateurs, à savoir la taxe professionnelle (*Gewerbesteuer*) levée sur le chiffre d'affaires et sur le capital des entreprises industrielles et commerciales, la part communale de l'impôt sur le revenu (*Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*) et la taxe foncière (*Grundsteuer*), levée sur les immobilisations agricoles (type A) et sur l'immobilier bâti et non bâti (type B). Au niveau de la répartition primaire des produits de l'impôt, la péréquation financière communale fait intervenir deux effets redistributifs différents : le premier intervient par un rééquilibrage des recettes des Communes au Bund et aux Länder à partir de leurs recettes de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuerumlage*<sup>288</sup>, ou transferts de rééquilibrage des recettes de la taxe professionnelle au profit du Bund et des Länder) et un deuxième effet peut être mesuré lors de la répartition de la part communale de l'impôt sur le revenu (HÄRING, 1995)

#### Concernant la taxe professionnelle

En 1986, avec un impôt de 2047 DM/habitant, la commune la plus riche à l'Ouest l'est 20 fois plus que la plus pauvre<sup>289</sup> (HÄRING, 1995, p. 146). Cet impôt, en effet, est principalement assis sur les grandes entreprises, puisque, en particulier, les professions indépendantes et le secteur public n'y sont pas assujettis. De plus, les entreprises les plus récentes sont plus imposées que les entreprises plus anciennes car cet impôt intègre une composante sur le capital.

**Tableau 26 : disparités de recettes de la taxe professionnelle par type de région (En 1986, En DM/hb)**

	toutes entreprises	en particulier :	
		Industrialisation ancienne	autres
<b>Grand centre urbain</b>	546	384	593
Centre-ville	801	435	965
Périphérie	410	329	428
Périphérie peu dense	268		
<b>Région périphérique</b>	336		
centre ville	520		
périphérie peu dense	295		
<b>Région rurale</b>	367		

Source : JUNKERNHEINRICH (1991), HÄRING (1995)

<sup>287</sup> De tels résultats sont difficiles à évaluer. Nous reprenons ici les résultats d'une étude de JUNKERNHEINRICH (1991) et HÄRING (1995)

<sup>288</sup> Depuis 1991, ce transfert des communes aux Länder, prélevé à partir des recettes de la taxe professionnelle, sert à financer la charge de dette héritée du « Fonds de l'Unité Allemande ».

<sup>289</sup> Le coefficient de variation s'élève à 64,8 (HÄRING, 1995, p. 146)

Le tableau précédent nous indique qu'un rapport de plus de 1 à 3 existe entre les communes les plus industrialisées et les communes rurales, mesuré à partir des disparités de recettes de la taxe professionnelle. Pour faire face aux rendements de la taxe professionnelle qui peuvent donc osciller considérablement entre les communes, il a été décidé, depuis 1970, que les communes allemandes reverseraient au Bund et aux Länder une fraction des recettes de la taxe professionnelle (*Gewerbesteuerumlage*). Le calcul de cette contribution des communes intègre des mécanismes redistributifs complexes<sup>290</sup>. En contrepartie, elles recevront une fraction de 15 % du produit de l'impôt sur le revenu, qui est considéré comme une ressource plus stable (FÄRBER, 1996, p.96).

### Concernant l'impôt sur le revenu

Les recettes issues de la part communale de l'impôt sur le revenu constituent désormais le premier poste de recettes pour les communes allemandes. Là encore, de réelles disparités peuvent être observées<sup>291</sup>. Comme précédemment, ces disparités apparaissent à la fois en ville et dans les communes rurales mais aussi entre les anciens centres industriels et les zones d'activité plus récentes. Néanmoins le calcul de la part de chaque commune ne prend en considération les recettes fiscales locales de l'impôt sur le revenu que jusqu'à une limite supérieure fixée par la Loi. Cette borne supérieure définit une limitation de la répartition basée sur les recettes fiscales locales, susceptibles de révéler de larges disparités, et favorise les communes qui ont un petit nombre d'habitants au dessus de cette limite<sup>292</sup> (HÄRING, 1995, p. 148).

**Tableau 27 : disparités de recettes de la part communale de l'impôt sur le revenu par type de région (En 1986, En DM/hb)**

	toutes entreprises	en particulier :	
		Industrialisation ancienne	autres
<b>Grand centre urbain</b>	501	422	523
Centre-ville	537	450	576
Périphérie	504	392	529
Périphérie peu dense	408	359	414
<b>Région périphérique</b>	398		
centre ville	456		
périphérie peu dense	386		
<b>Région rurale</b>	367		

Source : JUNKERNHEINRICH (1991), HÄRING (1995)

<sup>290</sup> Un multiplicateur global est appliqué pour déterminer le montant par commune de la contribution. De 39 en 1993, il devrait atteindre 77 en 1997, en raison du financement de l'unité allemande (KOMMUNALEN FINANZPLANUNG 1993-1997 Frankfurt sur le Main). Le montant du « *Gewerbesteuerumlage* » est déterminé en partie en fonction du taux sur la base fiscale (*Hebesatz*), qui est fixé par les communes sur la taxe foncière et sur la taxe professionnelle levée sur les profits. De cette façon, les villes ayant une taux appliqué sur les bases fiscales élevé (*Hebesatz*) contribuent plus au « *Gewerbesteuerumlage* » que les autres.

<sup>291</sup> Le coefficient s'élève cette fois-ci à 26 en 1986, soit deux fois moins environ que pour la taxe professionnelle (HÄRING, 1995)

<sup>292</sup> Cette limite maximale est actuellement fixée à 40 000 DM pour un célibataire et 80 000 DM pour un couple marié. Les résultats d'évaluation ont montré que ce plafond favorisait les petites communes au détriment des grandes villes.

Détaillons ces mécanismes : 15 % des recettes de l'impôt sur le revenu sont destinées aux communes, de même que 12 % des montants de déductions d'intérêts (*Zinsabschlag*), cette recette fiscale jouant un rôle vraiment marginal. Une clé de répartition fixée par le Land permet d'attribuer la part de l'impôt sur le revenu revenant aux communes<sup>293</sup>. Elle est déterminée en rapportant les recettes fiscales sur le revenu de la commune à celle du Land jusqu'à un plafond maximum de revenu, qui s'établit, en 1995, à 40 000 DM pour un célibataire ou 80 000 DM pour un couple marié. Le lieu de résidence sert de référence pour le calcul des bases fiscales. Cette règle varie donc suivant les communes et intègre une logique redistributive. Le tableau suivant résume ce calcul pour une ville quelconque type et est appliqué ensuite à Francfort sur le Main en 1995 :

**Tableau 28 : méthode de calcul de la part communale de l'impôt sur le revenu (1)**

Etapes	Méthode de calcul	Ville type (en millions de DM)	Francfort (en millions de DM)
1	Au niveau de la commune : recettes de l'impôt sur le revenu rapportées aux revenus jusqu'à 40 000 DM (célibataire) et 80 000 DM (marié)	1	-
2	Au niveau du Land (Hesse) : recettes de l'impôt sur le revenu rapportées aux revenus jusqu'à 40 000 DM (célibataire) et 80 000 DM (marié)	5000	-
3	Clé de répartition Etape 1 / Etape 2 soit $(1/5000) = 0.0002$	0.0002	0.1242655
4	Recettes totales du Land sur l'impôt sur le revenu sans plafond	10 000	269.411
5	Part des communes (15 %)	1500	4.041
6	Part de la ville type // Part de Francfort $1500 \times 0.0002$ $4,041 \times 0,1242655$	0.3	502.156

SOURCE : STADTKÄMMEREI FRANKFURT am MAIN<sup>294</sup>, 1995

Concernant la part communale de la déduction d'intérêts (*Zinsabschlag*), le calcul est sensiblement identique. Il est détaillé dans le tableau suivant, pour une ville quelconque type mais aussi pour la ville de Francfort en 1995 :

**Tableau 29 : méthode de calcul de la part communale de l'impôt sur le revenu (2)**

Etapes	Méthode de calcul	Ville type (en millions de DM)	Francfort (en millions de DM)
1	Clé de répartition	0,0002	0,1242655
2	<i>Recette totale des déductions d'impôt du Land.</i>	5000	3084
3	Part communale à l'impôt (12 %)	600	370
4	Part de la ville type // Francfort $600 \times 0.0002$ $370 \times 0,1242655$	0,12	45,97

Source : STADTKÄMMEREI FRANKFURT am MAIN, 1996

<sup>293</sup> Pour la Hesse, cette clé de répartition est déterminée par l'article 1 de la Loi - « *Gesetz über Steuerstatistiken und Rechtsverordnung vom 06.12.1966* » - du Land de Hesse (BGBl.:I.S.665)

<sup>294</sup> Tous mes remerciements aux Services Financiers de la ville (*Stadtkämmerei*) pour leur patience et leur aide (M. OPPERS).

De manière globale, la dotation totale attribuée à Francfort et issue de l'impôt sur le revenu, compte tenu des déductions d'impôt, s'élève à 548,12 millions de DM (soit 45,97 + 502,15 millions de DM).

La prise en compte de ce plafond a donc un impact redistributif non négligeable comme en témoigne le tableau récapitulatif suivant (HÄRING, 1995, p. 149). Il retrace les gains et pertes de chaque classe de communes dont les recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu sont calculées non sur la somme totale mais sur les recettes de l'impôt jusqu'au plafond supérieur. Les communes les plus petites gagnent en moyenne 32 DM par habitant alors que les plus grosses perdent sensiblement la même chose. Les sommes redistribuées, soit 646 millions de DM, représentent 2 % de la part communale aux recettes de l'impôt sur le revenu.<sup>295</sup>

**Tableau 30 : impact redistributif de la répartition de l'impôt sur le revenu**

Classes de communes	Gain / Perte (en millions de DM)	Habitant (en millions)	Gain / Perte (en DM/habitant)
jusqu'à 5000 habitants	299	9.4	31.8
de 5000 à 20 000 habitants	244	15.9	15.3
de 20 000 à 100 000 habitants	-145	16.1	-9
plus de 100 000 habitants	-501	16.8	-29.8
toutes communes	646	58.2	11.1

Source : HÄRING, 1995, p. 149

Ce mécanisme redistributif illustre, une fois de plus, les logiques de solidarités, complexes et plus ou moins explicites, qui caractérisent le fédéralisme allemand. Il est évident que ces mécanismes sont très critiqués par les grandes villes car, nous le verrons plus loin, les communes périphériques, ou plutôt leurs habitants, semblent bénéficier de nombreux avantages – biens publics locaux par exemple - dues à leur localisation à proximité des grands centres urbains sans participer directement au financement de ces biens publics.

### 2.2.2) La péréquation financière locale

De la même manière qu'entre les Länder, une redistribution des recettes fiscales est à l'œuvre entre les communes de chaque Land. On dénombre cependant, en Allemagne, treize péréquations locales différentes relevant de la juridiction de chaque Land (FÄRBER, 1996). Cette péréquation locale verticale est cependant loin d'être négligeable car elle représente la deuxième ressource des collectivités locales en importance (FÄRBER, 1996, p. 104) et c'est environ 1/3 des recettes financières totales qui sont redistribuées par cette péréquation locale.

La Loi Fondamentale pose les principes de cette péréquation en indiquant que les communes doivent être intéressées à la part des impôts partagés attribués aux Länder (Art. 106, § 7), c'est-à-dire, de manière obligatoire<sup>296</sup>, aux recettes issues de l'impôt sur le revenu, la TVA et l'impôt sur les sociétés. De manière facultative, les Länder peuvent intégrer aussi

<sup>295</sup> Une suppression du plafond conduirait, selon un modèle présenté par HÄRING (1995) à redistribuer 847 millions de DM au profit des communes les plus riches, ce qui représente 3% de la part communale aux recettes de l'impôt sur le revenu, les villes-Etats étant exclues (HÄRING, 1995, p. 149).

<sup>296</sup> on parle de « *obligatorischer Steuerverbund* »

dans les bases fiscales des recettes provenant d'impôts perçus en propre<sup>297</sup>. Les Länder déterminent alors, de manière indépendante, un taux de participation locale dépendant de l'assiette des impôts pris en compte – le *Steuerverbund* –, comme en témoigne le tableau suivant. Mais ce taux dépend aussi du « degré de décentralisation entre le niveau régional et local » (FÄRBER, 1996). Ainsi le Land le plus peuplé<sup>298</sup>, la Rhénanie du Nord-Westphalie, possède le taux de décentralisation le plus élevé avec plus de 50 % des dépenses qui sont du ressort de l'échelon local. A l'inverse, la Sarre, le Land-Etat le plus petit, a le plus faible<sup>299</sup>.

**Tableau 31 : assiettes fiscales locales – Steuerverbund - dans les anciens Länder en 1995**

en % des recettes fiscales du Land	Bade – Wurtemberg	Bavière	Hesse	Basse Saxe	Rhénanie du Nord – Westphalie	Rhénanie- Palatinat	Sarre	Schleswig Holstein
Impôt sur le revenu et les sociétés ( <i>Einkommen und Körperschaftsteuer</i> )	23	11.54	22.9	17.5	23	19.75	20	18.84
T.V.A. ( <i>Umsatzsteuer</i> )	23	11.54	22.9	17.5	23	19.75	20	18.84
Taxe professionnelle ( <i>Gewerbesteuer</i> )	23	11.54	22.9					
Recettes et dépenses dans le cadre de la péréquation financière entre les Länder ( <i>Einnahmen/Ausgaben im LFAG</i> )	23	11.54	22.9	17.5	23	19.75	20	18.84
Impôt sur l'acquisition de terrain ( <i>Grunderwerbsteuer</i> )	100	66.66	22.9		23		20	18.84
Impôt sur la capital ( <i>Vermögensteuer</i> )			22.9	17.5		19.75	20	18.84
Taxe sur les véhicules à moteur ( <i>Kraftfahrzeugsteuer</i> )	29.45	65	22.9	17.5		19.75	20	18.84
Impôts divers du Land ( <i>Andere Landessteuer</i> )				17.5			20	18.84

Source : G. FÄRBER (1996), Deutscher Städtetag

### **Des mécanismes différents suivant les Länder**

L'objectif de la péréquation est double : d'une part doter les collectivités locales de ressources fiscales suffisantes pour mener à bien leurs missions mais aussi égaliser les différences financières sur le plan local. La méthode retenue vise à comparer les indices de capacité financière effective (*Steuerkraftmesszahl*) avec la capacité financière désirée (*Bedarfmesszahl*). Pour déterminer la capacité effective, celle-ci est calculée à partir des recettes locales de l'impôt sur le revenu et des impôts réels, en utilisant un taux identique

<sup>297</sup> on parle alors de « *fakultativer Steuerverbund* »

<sup>298</sup> Sa population s'élève à environ 17 millions d'habitants.

<sup>299</sup> Faut-il y voir une tradition centralisée « à la française » ?

pour toutes les collectivités d'un même Land. Pour déterminer les besoins, les Länder<sup>300</sup> font appel à des mécanismes différents :

- ✓ Une correction est appliquée sur la population dans la plupart des Länder, comme la Rhénanie du Nord - Westphalie, la Bavière, la Sarre, la Basse-Saxe et la Hesse par des mécanismes de pondération. Cette approche est fondée sur l'idée, avancée pour la première fois par POPITZ dans les années 20 mais aujourd'hui critiquée, que les grandes villes avaient des besoins plus importants que les communes rurales (FÄRBER, 1996, p. 106). La Rhénanie-Palatinat rejette cette disposition et pondère ses habitants de manière égale.
- ✓ Comme le montre le tableau suivant, certains facteurs complémentaires peuvent encore intervenir, comme par exemple la présence de forces armées stationnées, de charges liées à des villes de cure, le nombre d'élèves, de chômeurs, d'étudiants, la longueur de la voirie,...

**Tableau 32 : mécanismes de correction lors de la péréquation fiscale locale**

en %	Bade – Wurtemberg	Bavière	Hesse	Basse Saxe	Rhénanie du Nord – Westphalie	Rhénanie- Palatinat	Sarre	Schleswig Holstein
Aménagement du territoire						X	X	X
Nombre d'élèves					X	X		
Proximité de frontière		X	X					
Ville d'eau			X			X		
Croissance de la population			X				X	
Voirie				X			X	
Mines							X	
Nombre d'étudiants	X							
Forces armées	X	X				X	X	
Aide sociale	X	X	X		X	X	X	
Superficie					X	X		
Emploi							X	

Source : FÄRBER, 1996

- ✓ Enfin, le Schleswig Holstein se singularise par une méthode qui ne pondère pas le nombre d'habitants mais renvoie à une perspective inspirée de l'aménagement territorial qui vise à estimer les besoins en fonction d'un critère de centralité spatiale et selon le niveau d'équipements en biens publics locaux (Färber, 1996, p. 108).

Cette assiette fiscale communale est ensuite répartie entre les dotations générales (*Allgemeine Zuweisungen*), les dotations conditionnelles (*zweckgebundene Zuweisungen*) et les dotations libres). De manière globale, les dotations liées au « *Steuerverbund* » - l'assiette fiscale des communes - représentent environ 70 % des transferts totaux aux communes, estimés à 40 milliards de DM en 1992 (Häring, 1995). Les 30 % restant correspondent à des

<sup>300</sup> Les Länder de l'Est, évoluant dans une situation de « myopie », ont préféré dans un premier temps ne retenir qu'une dotation égale par habitant.

dotations complémentaires en provenance des budgets du Bund et des Länder. De manière plus générale, les collectivités les plus faibles sont dotées jusqu'à un niveau minimum garanti (en Hesse : 76 %). Dans un second temps, si la capacité désirée dépasse la capacité effective, alors une péréquation fonctionne selon des taux compris entre 50 % et 95 %. Dans l'éventualité d'une capacité effective supérieure à la capacité désirée, les communes ne reçoivent évidemment pas de dotations.

### **L'exemples de la Hesse et de Francfort sur le Main**

Pour la Hesse, le Land détermine chaque année, à partir de ses recettes fiscales, une assiette fiscale de péréquation – ou *Finanzausgleichmasse* - qu'il va redistribuer, de manière verticale, entre les *kreisangehörige Gemeinde*, les *kreisfreie Städte*, comme Francfort, et les *Landkreise*.

Cette *Finanzausgleichmasse* provient d'une part de la *Steuerverbundmasse* – l'assiette fiscale des communes - et de recettes diverses liées à l'application de lois ou de décisions budgétaires. Pour la Hesse, la *Steuerverbundmasse* s'établit à 22,9 %<sup>301</sup> des recettes des impôts mentionnés dans le tableau précédent, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la T.V.A., l'impôt sur le capital, l'impôt sur les automobiles et des impôts liés à la taxe professionnelle (le « *Gründerwerbsteuer* » et le « *Gewerbesteuerumlage* »). Elle va être ensuite répartie pour trois types de dotations : les subventions générales (*Allgemeine Zuweisungen*), les dotations conditionnelles (*zweckgebundene Zuweisungen*) et les subventions pour investissement.

#### Concernant les subventions générales

Les subventions générales (*allgemeine Zuweisungen*) ont pour objectif d'égaliser les disparités entre recettes fiscales et dépenses effectives. Elles représentent, en 1995, environ 54 % de l'ensemble des transferts aux communes et se scindent en trois catégories principales: les « *Schlüsselzuweisungen* », ou « subvention de péréquation », les « *Bedarfszuweisungen* » ou « subventions liées au besoin » et les « *sonstige allgemeine Zuweisungen* » ou « subventions diverses ». Les « *Schlüsselzuweisungen* » sont distribuées, pour certains Länder, en fonction de clés de répartition et d'indicateurs relatifs au besoin et ont un fort pouvoir d'égalisation des potentiels fiscaux locaux. Elles représentent en 1995 environ 82 % des subventions générales et permettent donc d'égaliser la capacité fiscale effective avec les besoins réels (FINANZBERICHT, 1997). Le nombre d'habitants est un indicateur qui joue ici un rôle primordial, mais cela varie suivant les Länder. Le Bade-Wurtemberg attribue le poids le plus important à cet indicateur puisqu'il peut varier de 1, pour des petites communes, à 1,86 pour les plus grandes (Häring, 1995, p. 151). A l'inverse la Rhénanie-Palatinat et le Schleswig-Holstein ne font pas intervenir cet indicateur. Comme nous le verrons pour le cas pratique de Francfort, les grandes villes bénéficient donc d'un avantage lié à leur centralité, qui tient compte du fait que ces grandes villes ont un rayonnement qui dépasse leur propre juridiction. D'autres indicateurs peuvent intervenir, comme cela a été évoqué précédemment : le nombre d'élèves, la longueur de la voirie, les villes thermales, la présence de forces armées, la proximité de frontières, etc.

---

<sup>301</sup> Pour la Bavière, ce montant n'était que de 11,4 % en 1992. Nous avons là le signe d'une pratique « plus centralisée » des finances publiques locales et régionales. Nous verrons que ce Land fait appel à de très nombreuses subventions conditionnelles ou spécifiques, ce qui est une façon d'encadrer les activités de ses communes.

Pour la Hesse, une « *Gesamtschlüsselmasse* » est déterminée à partir de la « *Finanzausgleichmasse* » à laquelle est retranchée les subventions générales au *Landeswohlfahrtsverband* (LWV) de Hesse, les subventions particulières et les subventions pour investissements.

En application des clés de répartition présentées dans le tableau suivant, cette *Gesamtschlüsselmasse* détermine alors la part des « *Schlüsselzuweisungen* » pour les *kreisangehörige Gemeinden*, c'est-à-dire les communes, les *kreisfreie Städte*, les grandes villes comme Francfort, et les *Landkreise*, soit pour la Hesse :

**Tableau 33 : clés de répartition entre les différents types de collectivités locales (*Schlüsselzuweisungen*)**

<i>kreisangehörige Gemeinde</i> (Communes du district/ de l'arrondissement)	39.7 %
<i>kreisfreie Städte</i> (Grandes villes, littéralement sans districts ou arrondissements)	17.9 %
<i>Landkreise</i> (Cantons)	42.4 %
Total	100 %

L'étape suivante tient compte des charges des grandes villes, comme Francfort, en pondérant le nombre d'habitants d'un facteur de centralité :

**Tableau 34 : exemple de facteurs de correction pour les grandes villes de Hesse**

	Habitant au 31.12.93	Facteur de centralité en % (§15 abs.3 FAG)	Population totale	Correction pour accueil de forces armées, charges d'hébergement des villes d'eau,...	Population totale après correction
Darmstadt	139 754	100	139 754	3041	142 795
<b>Francfort</b>	<b>659 803</b>	<b>104</b>	<b>686 195</b>	<b>11199</b>	<b>697 394</b>
Offenbach	116 870	100	116 870	-	116 870
Wiesbaden	270 873	102	276 290	7172	283 462
Cassel	202 158	102	206201	262	206 463

Source : Péréquation financière communale 1995, STADTKÄMMEREI Francfort

Afin de déterminer les subventions revenant à chaque commune, la méthode retenue, nous l'avons vu, vise à comparer les indices de capacité financière effective (*Steuerkraftmesszahl*) avec la capacité financière désirée (*Bedarfsmesszahl*).

Pour la ville de Francfort, en 1995 et en tenant compte du tableau précédent, la capacité financière désirée s'élève à : nombre d'habitants corrigé x taux de base<sup>302</sup> fixé par la Ministère des Finances de Hesse (DM) soit capacité désirée = 697 394 x 2115 = 1 474 988 310 DM

Cette capacité désirée est alors comparée à la capacité effective, dont le calcul pour la ville de Francfort est présenté dans le tableau suivant. Elle se définit donc *grosso modo* comme la somme pondérée des capacités effectives des impôts perçus par les communes, c'est-à-dire la taxe foncière (A et B), la taxe professionnelle sur le chiffre d'affaires et le

<sup>302</sup> Il est déterminé de façon à ce que l'ensemble du fonds de péréquation soit affecté.

capital et la part communale de l'impôt sur le revenu, à laquelle on retranche les transferts de rééquilibrages liés au « *Gewerbesteuerumlage* ».

**Tableau 35 : détermination de la capacité financière effective (*Steuerkraftmesszahl*) de Francfort<sup>303</sup> (1995)**

1	Taxe foncière (type A)	Recettes facteur 175 %	211 000 369 250
2	Taxe foncière (type B)	Recettes Renforcement des 1er millions : 200 % suivant : 260 %	58 120 949 2 000 000 148 514 467
3	Taxe professionnelle sur les profits et le capital	Recettes Taux appliqué à la base fiscale ( <i>Hebesatz</i> <sup>304</sup> 280%)	270 488 543 757 367 920
4	Part communale à l'impôt sur le revenu	Recettes appliqué à 91 %	523 505 967 476 390 430
5	Transferts de rééquilibrage à partir de la taxe professionnelle « <i>Gewerbesteuerumlage</i> »	total	-131 428 368
	<b>Capacité effective</b>		<b>1 253 213 699</b>

Source : STADTKÄMMEREI, Francfort, 1996

A partir de cette comparaison, il est possible de calculer les subventions de péréquation destinées à Francfort - les « *Schlüsselzuweisungen* » -, qui correspondent, dans le cas d'une capacité désirée supérieure à la capacité effective, à la moitié de la différence entre la capacité désirée et la capacité effective. La Loi de Péréquation pour les communes du Land de Hesse stipule alors que la capacité effective et les « *Schlüsselzuweisungen* » doivent ensemble atteindre 76 % de la capacité désirée<sup>305</sup>. Si la capacité désirée est égale ou inférieure à la capacité effective, les *kreisfreie Städte* reçoivent enfin 94 DM/hb (STADTKÄMMEREI, 1996). Pour Francfort, en 1995, la différence entre capacité désirée et capacité effective s'écrit :  $1\,474\,988\,310 - 1\,253\,213\,699 = 221\,774\,611 \times 50\% = 110\,887\,306$  DM. Le montant des « *allgemeine Schlüsselzuweisungen* » s'élève donc, pour Francfort, à **110 887 306** DM en 1995.

A côté des « *Schlüsselzuweisungen* », comme nous l'avons défini à la page précédente, les « *Bedarfszuweisungen* » (besoins) et les « *Sonstige allgemeine Zuweisungen* » (divers) complètent les « *allgemeine Zuweisungen* » ou subventions générales : les « *Bedarfszuweisungen* » sont destinées à faire face à des dépenses exceptionnelles ou à des situations de détresse budgétaire. Elles ne représentent, en 1995, que 1 % des subventions générales. Le tableau présenté en fin de section résume cette typologie des dotations.

<sup>303</sup> Pour Darmstadt, 174 712 488 DM, Offenbach, 150 626 776 DM, Wiesbaden, 388 562 313 DM, Cassel, 193 464 279 DM.

<sup>304</sup> *Hebesatz* ou taux appliqué à la base fiscale : il est fixé par les communes et est multiplié au taux de base (*Messzahl*) qui est, en général fixé, par la Loi. Ce calcul détermine le taux de l'impôt (ou *Steuersatz*). Il varie donc d'une commune à l'autre.

<sup>305</sup> La Loi de Péréquation du Land de Hesse parle de «garantie de capacité fiscale» (§15 II FAG)

Concernant les subventions particulières et les dotations pour le financement d'investissement

Les communes reçoivent aussi des « *zweckgebundene Zuweisungen* », c'est-à-dire des subventions conditionnelles qui représentent 46 % de l'ensemble des dotations aux communes ouest-allemandes en 1995 (FINANZBERICHT 1997). Elles permettent, pour une partie (63 %), de faire face, d'une part, aux dépenses supportées au niveau communal pour l'administration de compétences que la Constitution a attribuées au Bund ou aux Länder<sup>306</sup> (52 % en 1995), mais aussi, d'autre part, pour la gestion des écoles, des transports, des hôpitaux ou participer au financement de l'aide sociale, qui est une compétence de l'échelon décentralisé<sup>307</sup> (48 % en 1995). Une péréquation existe là encore en faveur des communes les plus pauvres, en particulier dans le cadre du « Fonds de Péréquation du Land » (*Landesausgleichsstock*) et vise à soulager certaines communes de charges d'endettement particulièrement fortes<sup>308</sup>. Pour une autre part (37% en 1995), ces transferts servent aux investissements dans les communes, là encore en faveur des communes les plus démunies. Ces investissements peuvent être librement décidés par les communes ou faire l'objet d'un choix au niveau du Land qui peut alors compléter leur financement par des aides ciblées. Les dotations pour investissements dans les communes se sont sensiblement réduites ces dernières années. Ainsi, en 1989, les dotations pour des charges d'investissements dans les communes étaient supérieures aux sommes allouées en 1995 (12,4 milliards en 1989 contre 10,9 en 1995). Elles représentaient alors plus de la moitié des subventions conditionnelles.

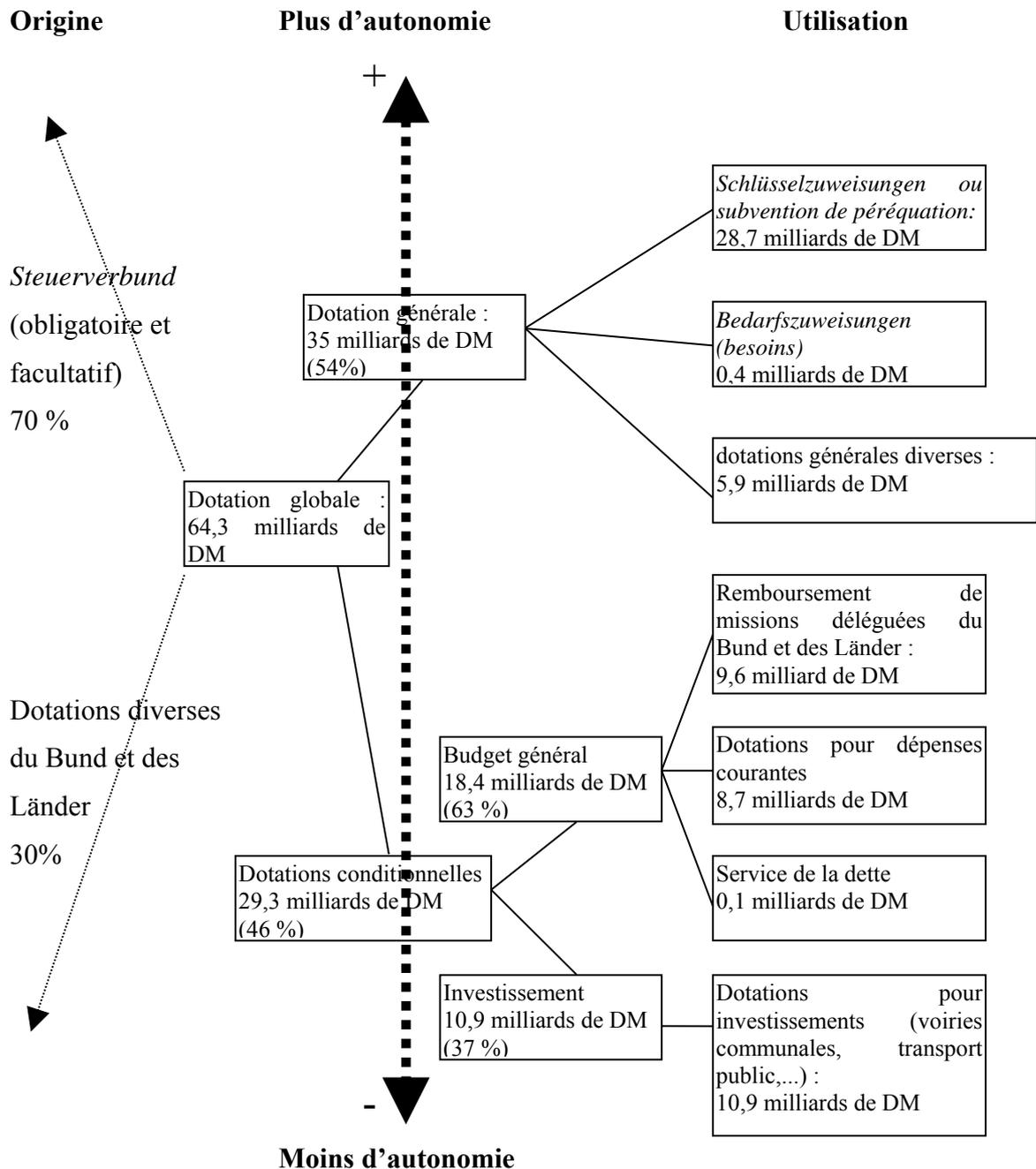
---

<sup>306</sup> C'est une forme de remboursement

<sup>307</sup> Une péréquation entre communes riches et pauvres existe aussi à ce niveau (*Sozialhilfelausgleich*)

<sup>308</sup> ou, en allemand, « *Schuldendiensthilfen* »

Figure 26 : la péréquation communale au sens large en 1995 (Finanzbericht 1997, p. 152)



### 2.3) Un exemple : Francfort sur le Main face aux communes périphériques

L'analyse des mécanismes de solidarité à l'échelon local mérite une attention particulière. En effet, les nombreux problèmes soulevés lors de l'analyse théorique se

retrouvent ici dans la pratique fédérale. Nous tenterons de rentrer dans le détail en concentrant notre analyse sur la ville de Francfort sur le Main.

Capitale économique et financière de la Hesse, qu'elle partage avec la capitale administrative, Wiesbaden, Francfort présente tous les signes extérieurs d'une grande métropole. Forte de 655 000 habitants, Francfort offre aussi 596 500 emplois, ce qui constitue le plus grande concentration d'emplois des grandes villes allemandes (STADTKAMMEREI, 1995, p.3). Grâce aux recettes importantes provenant de la taxe professionnelle, la ville s'est dotée de larges infrastructures culturelles, sociales et universitaires et, comme le Sud de la Hesse, a largement contribué au développement économique et sociale du Nord de la Hesse, plus agricole et plus pauvre.

Néanmoins, ce constat plutôt favorable s'est lentement inversé : le sud de la Hesse a connu une rupture de la croissance, plus forte qu'au nord. Face au coût élevé d'une implantation en ville, la délocalisation d'entreprises<sup>309</sup> a menacé les recettes fiscales des grandes villes de Hesse, au premier rang desquelles se trouve Francfort. La tertiarisation de l'activité amène la création de nombreuses associations, entreprises individuelles et petites entreprises, qui ne sont pas directement soumises à la taxe professionnelle. De plus, la plus grande détresse sociale se concentre alors en ville et le taux de chômage en ville avec 10% dépasse de beaucoup la moyenne du Land, et même les niveaux du Nord de la Hesse ou la moyenne fédérale. Face aux dépenses de plus en plus nombreuses, liées à l'aide sociale ou au logement, comme au financement des institutions culturelles ou universitaires, la ville de Francfort se trouve confrontée à une problématique très fédérale. Comment renégocier les règles du jeu avec sa proche banlieue, dont les habitants de certaines villes bénéficient des services de la grande ville (théâtre par exemple), sans en supporter directement le coût ? Cette question est à l'ordre du jour de la politique locale à Francfort. Elle nous éclaire cependant, dans cette thèse, sur les problèmes inhérents à la structure fédérale allemande.

### 2.3.1) Des écart de recettes fiscales qui se creusent entre Francfort et sa périphérie

La situation financière de Francfort s'est sensiblement dégradée depuis 15 ans. La croissance des recettes fiscales s'est rompue alors que le poste des dépenses a fortement progressé<sup>310</sup>. A l'inverse, cette évolution en ciseau est beaucoup moins perceptible dans les communes périphériques. A côté de la suppression de la taxe sur les salaires (*Lohnsummensteuer*), les modifications de répartition de la taxe professionnelle<sup>311</sup>

---

<sup>309</sup> Depuis 1983, l'emploi a ainsi reculé de 9,8 % contre une baisse de 2 % pour la moyenne du Land de Hesse. Par exemple la délocalisation dans la périphérie de VDO, Messer Griesheim, Naxos, König & Co, Union-Druckerei, Merz & Co, Scholl Werk et la fermeture de sites de AEG, Triumph-Adler, Telenorma, Hoescht ont renforcé cette tendance.

<sup>310</sup> Ce constat se vérifie aussi pour Munich, Stuttgart, Hanovre et Nuremberg.

<sup>311</sup> En 1994, elle représente 64 % des recettes totales de la ville de Francfort. La réforme de 1992 a coûté 80 millions de DM à la ville. Les réformes prévues dans ce sens - suppression de la taxe professionnelle calculée sur le capital ou *Gewerbekapitalsteuer* - devraient renforcer cette tendance d'une baisse des recettes provenant de la taxe professionnelle. Entre 1981 et 1994, les recettes réelles de la taxe professionnelle par habitant ont ainsi progressé de 34 % pour Francfort alors qu'elles augmentaient d'environ 104 % pour les communes de la périphérie (STADTKAMMEREI, 1995, p. 9).

(*Gewerbesteuer*) et de la part communale de l'impôt sur le revenu<sup>312</sup> (*Gemeindeanteil an der Einkommensteuer*) ont joué un rôle significatif dans cette évolution. Le taux de contribution à la taxe professionnelle s'élève, pour 1994, ainsi à 330 % environ dans les communes périphériques alors que la ville de Francfort a été contrainte de l'élever à 515 % (STADTKÄMMEREI, 1996). La concurrence fiscale qui en résulte peut amener certaines entreprises, toujours installées à Francfort, à créer des emplois sur d'autres sites de la R.F.A. et peut conduire, après les réajustement fiscaux sur l'emploi et les résultats de l'entreprise, à des recettes fiscales liées à la taxe professionnelle qui sont réduites pour Francfort (STADTKÄMMEREI, 1995, p. 17).

Les réformes menées en 1996 - garantie fiscale du revenu minimum d'existence et nouvelle organisation de la péréquation des charges de famille (*Familienlastenausgleich*) - ne permettent pas de sortir de cette tendance lourde à la dégradation des finances communales. Le recours à l'endettement a ainsi été massif : entre 1981 et 1994, le taux d'endettement en DM par habitant a progressé de 192,8 % alors que, dans les communes périphériques, il a chuté globalement de 4,2 % (STADTKÄMMEREI, 1995, p. 31).

### 2.3.2) Des charges financières de plus en plus lourdes pour les grandes villes

Francfort se trouve confrontée à des charges sociales particulièrement lourdes : en Hesse, en 1993, 416 000 bénéficiaires de l'aide sociale ont été enregistrés, soit 101 % de plus qu'en 1981. 15,6 % viennent de Francfort, 22 % des arrondissements voisins. Francfort accueille 95 bénéficiaires pour 1000 habitants alors que les villes périphériques, la ville d'Offenbach étant exclue, comptabilisent 55 bénéficiaires pour 1000 habitants, soit environ deux fois moins. L'engagement dans le logement social, la lutte contre la drogue, la grande pauvreté et l'assistance aux réfugiés sont aussi caractéristiques des grandes villes, alors que les communes périphériques se trouvent moins concernées. La contribution de Francfort au Fonds de l'Unité Allemande « *Fonds Deutsche Einheit* », calculée à partir des bases fiscales de la taxe professionnelle, est aussi substantielle<sup>313</sup>.

### 2.3.3) Migrations alternantes entre Francfort et sa périphérie et fréquentation des biens publics locaux

Le caractère central de Francfort se mesure aussi à l'attrait qu'elle procure grâce aux infrastructures culturelles, sportives ou sociales (hôpitaux). Cette centralité apparaît de manière bien visible dans les nombreux voyages pendulaires centre-périphérie, estimés à 355 000 en 1994 (contre 280 000 en 1987). Ainsi 60 % des emplois à Francfort sont occupés par des résidents des communes périphériques (32 %) et par des résidents de communes plus lointaines (22 %). Ces migrations poussent évidemment à la mise en place d'infrastructures conséquentes, en particulier pour le transport urbain, pour lesquelles la ville apporte une

---

<sup>312</sup> Les modifications de la clé de répartition de la part communale à l'impôt sur le revenu ont profondément affecté Francfort, qui a vu ses recettes progresser de 44,5 % entre 1981 et 1994 alors que les villes périphériques enregistraient une hausse de 107 %. En 1994, Francfort reçoit 12,4 % de la part communale totale des recettes de l'impôt sur le revenu pour la Hesse. En 1980, ce taux était de 16,2 % (STADTKÄMMEREI, 1995, p. 18).

<sup>313</sup> 50,4 milliards de DM en 1995 ; 35,1 milliards de DM en 1994

contribution financière conséquente<sup>314</sup>. Pour la culture, la participation du Land de Hesse au financement du Théâtre Francfort est quasiment nulle (2,6 %) alors qu'elle est très importante (52 %) pour les autres théâtres du Land, à Wiesbaden, Cassel et Darmstadt. En comparaison avec d'autres régions allemandes, le Land de Hesse apparaît peu engagé dans le financement des institutions culturelles de Francfort<sup>315</sup>, ce qui a amené la ville à demander une modification des clauses de leur financement, d'autant plus que le nombre d'abonnés résidents à l'extérieur de la ville est estimé à 40 % (STADTKÄMMEREI, 1995, p. 48). De façon générale, le rayonnement des institutions scolaires<sup>316</sup> et culturelles sur l'ensemble de la région est bien réel comme en témoignent les résultats de fréquentation suivants :

**Tableau 36 : fréquentation de divers établissements culturels de la ville de Francfort**

Fréquentation / (résident de...)	Francfort	Région Rhein-Main	RFA	Etranger	Hors Francfort
Palmengarten	44%	25%	25%	6%	<b>56%</b>
Kunsthalle Schirn	31%	41%	24%	3%	<b>69%</b>
Filmmuseum	27%	30%	32%	12%	<b>73%</b>
Historisches Museum	40%	30%	17%	13%	<b>60%</b>

Source : STADTKÄMMEREI, 1995, p. 55

De manière similaire, le ville de Francfort se trouve engagée dans le financement d'une partie des déficits (20%) du Centre Hospitalier Universitaire, le principal partenaire financier de l'Université restant évidemment le Land de Hesse. La ville attribue aussi quelques subventions à l'Université (Bibliothèque, locaux, surfaces foncières) ainsi qu'à l'Ecole Supérieure de Musique et d'Art, alors que le rayonnement de ces institutions dépasse largement le cadre même de la ville. Néanmoins ces institutions contribuent à renforcer l'image de la ville.

#### 2.3.4) *Francfort et la péréquation financière communale*

Les plus vives critiques de la municipalité de Francfort concernent évidemment le fonctionnement de la péréquation financière locale, qui, semble-t-il, n'est pas très favorable à Francfort.

- *Première critique* avec la revendication d'une augmentation de la part des *kreisfreie Städte*, donc de Francfort, dans le *Schlüsselmasse*, c'est-à-dire l'assiette globale de péréquation.

Les *kreisfreie Städte*, c'est-à-dire les grandes villes, reçoivent 17,9 % de la *Gesamtschlüsselmasse* (contre 39,7% pour les *kreisangehörige Gemeinden* et 42,4 % pour les *Landkreise*, c'est-à-dire les communes rurales et les arrondissements). La ville de Francfort souhaite porter cette clé à 23,5 %. L'impact sur les finances communales de Francfort est

<sup>314</sup> Entre 1975 et 1994, la ville de Francfort a investi près de 1 130 Milliard de DM dans les tramway et U-Bahn. Dans ce secteur, les aides du Bund, dans le cadre de la Loi de Financement du Transport Communal (GVFG) sont loin d'être négligeables.

<sup>315</sup> La Bavière finance à 77 % le théâtre public de Munich, la Bade-Wurtemberg 50 % pour le théâtre de Stuttgart, la Basse-Saxe 73 %. (STADTKÄMMEREI, 1995, p. 48).

<sup>316</sup> 1/4 des élèves des écoles professionnelles et 10 % des élèves des établissements secondaires (*Gymnasium*) ne résident pas à Francfort.

présenté dans le tableau suivant. La modification de cette clé de répartition aurait aussi un impact positif sur les villes de Darmstadt, Wiesbaden, Offenbach et Cassel.

**Tableau 37 : impact sur les finances de la ville de Francfort d'une modification de la clé de détermination des Schlüsselzuweisungen**

1995 (x 000 DM)	facteur de centralité	Schlüsseszulweisungen (cas : 17.9%)	Schlüsselzuweisungen (modification : 23.5%)	Différence
Francfort	104 %	110 887	176 442	65 555

Source : STADTKÄMMEREI, 1996

De manière équivalente, la ville de Francfort milite pour une augmentation, au détriment du Land, de la part de l'assiette totale de péréquation ou « Schlüsselmasseanteil », sans modifier les clés de répartition entre les différentes juridictions locales (communes, arrondissements,...). Une augmentation de 50 millions de DM de l'assiette de péréquation ou « Schlüsselmasseanteil » a un impact sur les Schlüsselzuweisungen – les dotations de péréquation - au profit de la ville de Francfort qui est évalué à 20 % environ<sup>317</sup>.

- *Deuxième critique* avec la revendication d'une augmentation du taux de correction pour la centralité

L'organisation de la péréquation financière communale en Hesse intègre un facteur de pondération pour les charges de centralité des grandes villes. Francfort, bien évidemment, bénéficie de cette pondération avec une correction de 104 %<sup>318</sup>. La ville de Francfort souhaite porter ce taux à 110 % , ce qui, en référence avec les montants de la péréquation communale pour 1995, devrait amener une dotation supplémentaire de 22 millions de DM, au détriment évidemment des autres *kreisfreie Städte*, c'est-à-dire les autres grandes villes (STADTKÄMMEREI, 1995).

- *Troisième critique* : L'absence, pour Francfort, de prise en compte des charges liées au traitement du chômage dans la péréquation communale.

La péréquation financière en Hesse intègre, dans son organisation, des subventions complémentaires pour les communes ou arrondissements qui ont un taux de chômage supérieur à la moyenne du Land<sup>319</sup>. Francfort ne reçoit cependant aucune subvention malgré un taux de chômage de 6,8 % en 1993 alors que la moyenne du Land s'établit à 5,8 %. De plus le chômage progresse à Francfort<sup>320</sup>, ce qui renforce cette critique de Francfort à l'encontre du Ministère des Finances du Land de Hesse.

**Tableau 38 : transferts de péréquation liés aux charges de traitement du chômage (1993)**

<sup>317</sup> Les estimations les évaluent à 133, 2 millions de DM de « Schlüsselzuweisungen » contre 110,9 millions avec le système actuel (STADTKÄMMEREI, 1995).

<sup>318</sup> Wiesbaden et Kassel bénéficient d'une correction de 102 %.

<sup>319</sup> D'après la Loi : « Ausgleich der Belastung aus überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit » (gem. § 23 a FAG).

<sup>320</sup> En 1995, on dénombre 28 354 demandeurs d'emploi, dont 8222 de longue durée. Depuis 1991, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 83,4 %. Le taux de chômage s'établit; en 1995, à 9,9 % à Francfort (15,3% à Cassel, 10,2 % à Offenbach, 8,5 % à Darmstadt, 8,3 % à Wiesbaden) (STADTKÄMMEREI, 1995)

Ville	Taux de chômage	Subvention (en millions de DM)
Francfort	6.8	Pas de subvention
Cassel	11.6	19.26
Main-Kinzig	5.7	2.03
Giessen	7.6	9.10
Lahn-Dill	7.5	9.02
Marburg-Biedenkopf	5.8	1.40
Vogelsberg	6.8	2.52
Hersfeld-Rotenburg	7.9	5.22
Kreis Cassel	6.3	3.71
Schwalm-Eder	6.8	4.16
Waldeck-Frankenberg	6.7	3.29
Werra-Meißner	9.3	7.33

Source : STADTKÄMMEREI, 1995

### 2.3.5) *Quelle réforme ?*

Les négociations pour un réaménagement des charges et des recettes financières de la ville de Francfort étant en cours, des propositions ont été avancées tendant à accroître la part du Land de Hesse - le plus riche des Länder allemands - et des communes périphériques - dont certaines comptent parmi les plus riches d'Allemagne<sup>321</sup> - dans le financement de certaines charges communes avec Francfort : prise en charge par le Land des subventions traditionnellement versées par la ville aux établissements d'enseignement, modification des clés de péréquation locale pour faire face aux charges sociales croissantes, lutte contre la drogue, prise en compte des investissements en transport public, prise en charge du théâtre et de certaines scènes culturelles, participation des communes de la périphérie au financement des équipements communaux et scolaires, augmentation des dotations pour l'aide sociale, etc. De manière générale, les arguments avancés par les services financiers de la ville de Francfort visent à une meilleure participation du Land et des communes périphériques au financement des infrastructures existantes, en écho avec le principe d'équivalence présenté en première partie.

## 2.4) Les communes allemandes et l'unification : le choix des transferts

L'unification des deux Allemagne a profondément ébranlé le savant équilibre des finances publiques ouest-allemandes. Les transferts massifs au profit des communes et Länder est-allemands ont été financés principalement par le Bund mais les Länder, et dans une moindre mesure, les communes ouest-allemandes, ont apporté une contribution que nous détaillons dans le tableau suivant. Cette contribution des communes s'est, à partir de 1993, conjuguée à une situation conjoncturelle particulièrement défavorable - hausse du chômage, croissance des prestations de l'aide sociale financée par l'échelon local, prise en charge de nombreux réfugiés de l'Europe de l'Est et de Yougoslavie, etc.-, qui a conduit, si l'on reprend les termes du rapport des finances communales publié par le Conseil des Villes allemandes (*Städtetag*), les finances communales « dans l'impasse » (« *Sackgasse* »).

<sup>321</sup> Par exemple le célèbre Main-Taunus-Kreis (MTK) dans la périphérie Nord-Est de Francfort.

### 2.4.1) Les communes ouest-allemandes : une part active à l'unification allemande

Le tableau suivant détaille la contribution des communes ouest-allemandes au Pacte de solidarité que nous avons présenté précédemment.

**Tableau 39 : contributions des communes ouest-allemandes au Pacte de solidarité**

	Résultats provisoires fondés sur des estimations de recettes fiscales d'octobre 1995 (en milliards de DM)
Péréquation financière des anciens Länder vers les nouveaux Länder	- 9
Effet de la redistribution des recettes de l'impôt sur la TVA :	
- péréquation des recettes de l'impôt sur la TVA	-11.5
- Augmentation de la part des Länder de 7%	+13
Total	-7.5
Part communale (40 %)	- 3
- impact de la hausse du « <i>Gewerbesteuerumlage</i> » ou transferts de rééquilibrage à partir de la taxe professionnelle	-1.5
- ponction sur la péréquation financière locale	-1.5

Source : GEMEINDEFINANZBERICHT 1996

Note : ces estimations fiscales, fondées sur des sources provenant du Ministère Fédéral des Finances et plutôt favorables, ont été très critiquées. De nombreux experts estiment que ces transferts devraient être multipliés par deux environ (GEMEINDEFINANZBERICHT 1996)

#### **Un exemple : la participation de Francfort au Fonds de l'Unité Allemande**

Le Fonds de l'Unité Allemande fut doté, entre 1990 et 1994, de 60,7 milliards de DM. 20 milliards de DM furent apportés par le Bund grâce à un programme d'économies budgétaires. Les 141 milliards restants furent levés sur les marchés financiers, les remboursements et les intérêts étant, pour moitié, à la charge du Bund et des Länder de l'Ouest. Concernant la participation des Länder, elle est déterminée en fonction du nombre d'habitants et de leur part dans le partage des recettes de l'impôt sur la TVA. Mais les communes ouest-allemandes sont aussi invitées à participer à son financement, à hauteur de 40 % environ des dotations du Land<sup>322</sup> au Fonds de l'Unité Allemande, en particulier par une augmentation de la « *Gewerbesteuerumlage*<sup>323</sup> » (STADTKÄMMEREI, 1996).

La participation des communes allemandes est donc fondée essentiellement sur la base fiscale de la taxe professionnelle, ce qui n'est pas pour avantager la ville de Francfort, et, par contre, semble favoriser, tel est en substance le discours des autorités de la ville, les communes de la périphérie (*Umland*). La contribution de la ville de Francfort aux

<sup>322</sup> C'est une moyenne fédérale. En Hesse, la participation des communes atteint 47 % (STADTKÄMMEREI, 1995)

<sup>323</sup> Le taux de base du « *Gewerbesteuerumlage* » fut ainsi augmenté de 2 points en 1991, de 5 points en 1992, de 11 points en 1993 et de 18 points en 1994. La mise en place du pacte de solidarité de 1995 n'a pas fondamentalement inversée cette tendance.

mécanismes complexes de la solidarité inter-allemande est évaluée, pour la période 1991 à 1995, à :

**Tableau 40 : contribution de Francfort aux mécanismes de la solidarité inter-allemande**

1991	5.7 millions de DM
1992	15.9 millions de DM
1993	31.7 millions de DM
1994	50.4 millions de DM
1995	35.1 millions de DM

Source : STADTKÄMMEREI, 1995

#### 2.4.2) Comparaison des structures financières entre communes est et ouest allemandes

Afin de mettre en évidence les transferts qui fonctionnent entre l'Ouest et l'Est de l'Allemagne, une comparaison des structures de recettes et de dépenses des communes est-allemandes avec les communes ouest-allemandes peut se révéler particulièrement pertinente. Ainsi, grâce aux transferts, les communes est-allemandes atteignent, en DM/habitant, des niveaux de recettes supérieurs aux communes ouest-allemandes (3970 contre 3367 DM/habitant à l'Ouest) ! Ce constat se vérifie aussi en ce qui concerne les dépenses (4181 contre 3836 DM/habitant à l'Ouest). Le tableau suivant dresse un état des lieux des principaux postes de recettes et de dépenses.

Concernant l'endettement des communes est-allemandes, il a presque rejoint, en 5 ans, le niveau des communes ouest-allemandes, qui, lui, a été atteint au bout de 45 ans. L'endettement des communes ouest-allemandes est estimé à 2300 DM/hb environ alors que celui des *Gemeinde* de l'Est s'élève, semble-t-il, à 1800 DM /hb environ en 1995 (GEMEINDEFINANZBERICHT 1996, p. 177).

**Tableau 41 : structures des dépenses et recettes des communes est-allemandes en pourcentage du niveau des communes ouest-allemandes**

Structure des dépenses et recettes (en DM/hb)			en % du niveau de l'Ouest (à partir des DM/hb)
	Ouest	Est	
<b>Recettes</b>	3667	3970	<b>103.8</b>
Impôts	1265	527	36.9
Droits	550	358	67
Transferts	879	1652	172
Dotations pour investissement du Bund et des Länder	179	562	314
Divers recettes	794	871	110.2
<b>Dépenses</b>	3836	4181	<b>108.4</b>
Personnel	1001	1251	122.2
Fonctionnement	683	759	111.5
Social	825	590	74.5
Intérêt			72
Investissement	635	1117	173.7
Divers	692	464	68.7

Source : GEMEINDEFINANZBERICHT 1996

### 2.4.3) L'intégration des communes est-allemandes dans la péréquation communale

L'intégration des communes est-allemandes dans la mécanique complexe de la péréquation communale s'est faite en deux temps. Tout d'abord, dans le cadre du Fonds de l'Unité Allemande, un vaste système de transferts tous azimuts a été mis en place jusqu'en 1995 afin de faire face, dans l'urgence, aux dépenses générales des communes et Länder est-allemands. Ainsi, alors qu'en Allemagne de l'Ouest, la péréquation financière locale était alimentée, pour 70 % environ, par le « *Steuerverbund* » et que les 30 % restant provenaient de transferts à la charge du Bund et des Länder, le système est-allemand de péréquation, en 1991, était « en état de choc » : 39 % des ressources provenaient du Fonds de l'Unité Allemande, 49 % de transferts à la charge du Bund et des Länder, et seulement 12 % du classique « *Steuerverbund* » (GEMEINDEFINANZBERICHT 1996, p. 166). En 1995, les communes est-allemandes réintègrent la péréquation financière communale dans sa forme plus classique : on estime que 62 % des ressources de la péréquation financière proviendront du *Steuerverbund*. Les 38 % restant constituent des transferts du Bund et des Länder. Là encore, comme pour le *Länderfinanzausgleich*, la réintégration des nouveaux Länder et de leurs communes dans le système de finances publiques ouest-allemand s'avère délicate. Le passage d'une logique implicite, fondée sur des transferts tout azimut, à une logique plus explicite révèle le coût de la solidarité et de l'intégration des deux Allemagne et nous renseigne sur les limites de tels mécanismes, qui peuvent être insupportables à terme.

Le tableau suivant, en s'appuyant sur des estimations de recettes fiscales pour 1996, nous résume la structure de la péréquation financière dans les Länder est-allemands.

**Tableau 42 : nouvelle organisation de la péréquation financière locale dans les communes est-allemandes**

	Total	Brandebourg	Mecklembourg-Poméranie occidentale	Saxe	Saxe-Anhalt	Thuringe
« <i>Steuerverbund</i> » ou assiette fiscale (1) 1996 (en %)		27.22	28.6	28	27.3	25.8
en milliards de DM	18.9	3.3	2.5	6.2	3.8	3.1
Fonds de Péréquation totale (en milliards de DM)	20.4	3,6	2,6	6.5	3.9	4
en DM/hb	1342	1393	1398	1410	1399	1571
<b>DISTRIBUTION et REDISTRIBUTION (en millions de DM)</b>						
<b>Dotation de fonctionnement</b>						
<i>Schlüsselzuweisungen</i> (2) Dotation de péréquation	16033	2547	2120	5644	3371	2351
<i>Zweckweisungen</i> (3) Dotations conditionnelles	2237	444	260	240	403	891
<i>Bedarfszuweisungen/Ausgleichstock</i> Dotations en fonction des besoins / fonds de péréquation	255	5	45	80	86	39
<b>Dotation pour investissement (<i>Vermögenshaushalt</i>)</b>						
	1887	576	137	500		674

Source : Source : GEMEINDEFINANZBERICHT 1996.

(1) calculé à partir des impôts partagés (*Gemeinschaftssteuern*), des impôts propres perçus par le Land (*Landessteuern*), du *Länderfinanzausgleich*, des *Bundesergänzungszuweisungen* et des aides financières du Bund (*Finanzhilfen des Bundes*)

(2) répartis entre les Gemeinde, les *kreisfreie Städte*, les *kreisangehörige Gemeinden*, les *Landkreise*, les *Landeswohlfahrtsverbände*.

(3) pour le théâtre, les jardins d'enfants, les compétences déléguées du Bund et des Länder, la voirie, les transports public, etc.

## Encadré

### Que fait le Land de Bavière pour ses communes ?

Le Land de Bavière se laisse facilement comparer à un Etat dans l'Etat. Il occupe, au sein de la République Fédérale d'Allemagne, une place particulière, à mi-chemin entre autonomie et régionalisme. N'ayant pas explicitement ratifié la Loi Fondamentale de 1949, mais l'ayant rejoint tacitement, la Bavière se plaît à revendiquer son titre de « *Freistaat Bayern*<sup>324</sup> » (Article 1 de la Constitution de la République - l'Etat Libre<sup>325</sup> - de Bavière).

Pour de très nombreux observateurs, la Bavière a gardé une très forte centralisation des pouvoirs au niveau du Land<sup>326</sup>. A l'occasion de la « régionalisation » de l'activité du transport régional ferroviaire de voyageurs », le Land en a profité pour récupérer cette compétence, qui était auparavant entièrement dévolue au Bund via la DBAG alors que d'autres Länder, au Nord en particulier, ont poursuivi sur cette voie de la décentralisation vers les *Landkreis* et les Communes. De manière générale, les communes bavaroises se trouvent dans une situation plus enviable que les autres communes de la R.F.A. : endettement moyen de 1550 DM/ hb en 1993 contre 2100 DM/hb pour le reste de l'Allemagne de l'Ouest, taux d'investissement<sup>327</sup> de 26,4% supérieur au taux moyen de la RFA (19,4 %). Du côté des recettes fiscales des communes bavaroises en 1993, elles proviennent à 40 % des impôts propres, à 35 % des transferts et à 25 % des droits (*Gebühren*). Alors que traditionnellement, c'est la taxe professionnelle qui est au premier rang des recettes, c'est désormais la part communale de l'impôt sur le revenu qui constitue le premier poste<sup>328</sup>. En 1993, les recettes fiscales totales s'élèvent à 15,8 milliards de DM, les transferts du Land de Bavière vers les Communes, 12,8 milliards et la part réservée à la péréquation financière communale, 10,2 milliards de DM. De manière globale, les transferts du Land vers ses communes sont loin d'être négligeables puisque, à peu de choses près, un mark sur 4 en provenance du budget du Land est destiné aux communes. Les transferts du Land dans le cadre du FAG ont ainsi progressé fortement entre 1993 et 1994 avec une croissance de 11,2%<sup>329</sup> alors que les dépenses du Land ne progressaient que de 5%. Cette forte croissance des dotations du Land envers ses communes témoigne des difficultés de financement propre de certaines communes<sup>330</sup>, qui doivent être soutenues par le Land. Néanmoins, cette « dépendance financière » des communes vis-à-vis du Land de Bavière est aussi susceptible de renforcer son contrôle, certes indirect, sur les décisions financières.

<sup>324</sup> La Saxe revendique aussi le titre de « *Freistaat Sachsen* ».

<sup>325</sup> Le premier article de la constitution bavaroise renvoie à une note intéressante qui précise que « *Freistaat ist die Übersetzung von Republik* »... et non pas Etat libre, comme on le traduirait trop rapidement.

<sup>326</sup> Est-ce là l'héritage d'une influence française particulièrement importante au début du XIXème siècle ?

<sup>327</sup> Part des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales

<sup>328</sup> 1993 :taxe professionnelle : 6,3 milliards de DM ; part communale de l'impôt sur le revenu : 7,6 milliards

<sup>329</sup> ce qui, pour 1993-1994, constitue la plus forte contribution du Land au FAG de la R.F.A.

<sup>330</sup> La contribution des communes bavaroises à la réunification est importante. Elle est déterminée, comme nous l'avons évoqué brièvement, en fonction de leur part aux recettes fiscales et en rapport avec la dotation du Land au Programme de Consolidation Fédérale, soit une contribution des communes bavaroises de 38 % (contre 40 % pour la moyenne fédérale), ce qui revient à 400 millions en 1993 et 680 millions en 1994. A partir de 1995, date de l'entrée en vigueur du Pacte de Stabilité, les estimations de participation du Land et communes bavaroises à l'unification allemande sont estimées à 4.2 milliards de DM.

Une multitude de subventions sont attribuées aux communes, pour les crèches (100 millions en 1993 et 1994), les routes, les lieux de loisirs, le traitement des déchets, l'adduction d'eau, les hôpitaux,... Parmi ces éléments, une péréquation des charges liées à l'aide sociale fonctionne entre les *Bezirke* bavarois plus ou moins favorisés. Ce fonds de péréquation s'établit à 520,8 milliards de DM en 1994, soit une progression de 44 % par rapport à 1993 (360,8 milliards de DM). Le tableau suivant dresse un bilan pour 1994 des principaux éléments de la péréquation financière communale en Bavière. Nous remarquons que l'engagement du Land est très ciblé, ce qui limite d'autant plus l'indépendance des communes.

**Tableau 43 : la péréquation communale en Bavière en 1994**

LA PEREQUATION COMMUNALE en BAVIERE en 1994  
(en millions de DM - Source : Ministère des Finances du Land de Bavière)

Origine des fonds			Utilisation des Fonds	
All. Steurverbund soit 11,54 % de la Verbundmasse (la Verbundmasse étant la somme des recettes du Land à IR, IS, TVA, imp. taxe prof. entre le 1.10.92 jusqu'au 30.09 93, moins la contribution au Fonds de l'Unité Allemande, soit 198,8 Mio DM)	3861,6	3284,1	Subventions générales (Schlüsselweisugen) (Communes : 64 % ; Landkreise : 36 %)	3284,1
Budget général du Land	2523	190	Investissements : somme forfaitaire	190
Droits, Redevance	527	140	Péréquation de l'Aide sociale aux Bezirke	520,8
Participation des communes aux financement des hôpitaux	561,8	260,8	Subvention pour les investissements BTP des communes (subventions : 396,4; Jardins d'enfants : 100 ; Désendettement : 51)	558,8
Dotation du Bund dans le cadre de la Loi sur le Financement du Transport Communal (GVFG)	820	311,3	Traitement des déchets	47,5
Part de l'impôt sur les automobiles (KfzStverbund) 65 % des recettes entre le 1.10.92-->30.09.93	1431,4	47,5	Subvention pour les élèves	298,1
Grunderwerbsteuerverbund 2/3 des recettes du Land pour l'année courante	795	298,1	Dotations diverses	185,1
		561,8	Dotations pour prise en charges des dépenses déléguées du Land	1209
		820	Financement des hôpitaux	1300
		120	Dotations transport, dont : Routes : 335 (GVFG) et 521,1 (Art. 13 ff) Transport public : 485 (GVFG) et 219,8 (Art. 13 ff)	1560,9
		740,9	Traitement des eaux	570,5
		795	Dotations pour couverture de charges	795
<b>TOTAL</b>	<b>10519,8</b>			<b>10519,8</b>

Source : Ministère Bavarois des Finances

### **2.5) Solidarité intercommunale et fédéralisme fiscal : un ancrage local et explicite des mécanismes de péréquation**

Dans cette démarche d'investigation des logiques de redistribution et de solidarité qui animent la dynamique du fédéralisme allemand, notre travail n'a pu faire l'impasse d'une analyse des mécanismes complexes de la péréquation fiscale locale – ou *kommunalen Finanzausgleich* en allemand. Une fois de plus, l'observation attentive de la pratique fédérale allemande nous pousse à insister sur le savant équilibre qui fonde les finances publiques en Allemagne. Comme dans l'analyse précédente, notre travail a néanmoins mis en lumière les dangers qui menacent cet équilibre.

D'une part, à la lumière de l'exemple de la ville de Francfort, la problématique ville – périphérie (*Stadt-Umland* en allemand) reflète, de manière très significative, les écueils et les tensions que connaît actuellement le fédéralisme allemand. Cette problématique nous renvoie très distinctement aux enseignements du fédéralisme fiscal et traite de la question des effets de débordement et de leur internalisation. D'autre part, notre travail n'a pu passer sous silence le profond déséquilibre sur les finances publiques locales que constituent, à la fois l'unité allemande et les charges de gestion de l'aide sociale que nous avons détaillées en début de chapitre.

Néanmoins les mécanismes de solidarité en Allemagne trouvent un ancrage au niveau local. Le poids de ces mécanismes de solidarité est évalué, anticipé, connu, comme en témoigne le tableau suivant qui détaille, pour la Hesse, un véritable plan de financement Ouest-Est, explicite et à moyen terme. Ainsi, chaque Land publie-t-il, chaque année, un plan prospective sur trois à cinq ans de l'évolution de ses recettes et de ses dépenses et de l'impact d'une modification des règles fiscales.

**Tableau 44 : un plan de financement explicite et une solidarité qui s'enracine au niveau régional : les transferts du Land de Hesse vers les nouveaux Länder (en millions de DM)**

	1994		1995		1996		1997		1998	
Compromis sur une péréquation des recettes de la T.V.A.	1041									
<i>Land / communes</i>	803	238	-		-		-		-	
Contribution au Fonds de l'Unité Allemande	1273		740		730		720		710	
<i>Land / communes</i>	778	495	431	309	415	315	407	313	404	306
Contribution dans le cadre de la péréquation financière entre Länder (1) et (2)	-		3600		3750		4000		4200	
Programme d'action « Hessen-Thuringen »	40		25		17		13		8	
TOTAL	2354		4365		4497		4733		4918	
en % du Budget du Land de Hesse (3)	8 %									
en % du P.I.B. régional 1994 (4)	1 %									

Source : Finanzplan des Landes Hessen 1994-1998, Ministre des Finances de Hesse, août 1994

(1) dont 90 % en moyenne fédérale reviennent aux nouveaux Länder

(2) part des communes de 22,9 % (correspondant à la part du « *Steuerverbund* ») et à la réforme de la taxe professionnelle.

(3) PIB de la Hesse en 1994 : 328 milliards de DM ; (4) 30,355 milliards de DM en 1994

Ce travail de prévision étonne par sa grande lisibilité et par les signaux qui sont donnés *ex ante* aux agents sur le niveau de dépenses publiques et des recettes. Dans ce sens, cette pratique des finances publiques joue un rôle d'apprentissage non négligeable sur les agents qui reçoivent des signaux *ex ante* sur la situation de leur Land ou de leur commune et agit donc comme une variable d'environnement indispensable pour motiver et évaluer sa participation à la gestion publique<sup>331</sup>. Cet ancrage local des mécanismes de solidarité et le caractère explicite des logiques qui les sous-tendent renforcent donc la « communication des logiques fédérales » et donc son acceptation. Cette « communication » favorise l'intégration du citoyen dans la vie économique et financière de la cité et constitue un enseignement fort du

<sup>331</sup> Cette particularité du fédéralisme allemand semble plus défailante en France.

fédéralisme allemand. La presse se fait un écho attentif des logiques de solidarité qui animent l'échelon local et régional : la situation financière d'une ville ou d'un Land est connue, évaluée et fait parfois l'objet de moquerie, ce qui constitue autant de forces de rappel pour une meilleure gestion locale et régionale. Nous retrouvons là un enseignement du modèle de TIEBOUT (1956).

Cette analyse conforte enfin l'idée d'un fédéralisme allemand qui fonctionne naturellement par anticipation et par tâtonnement. Dans ce sens, il est clair que le choc de l'unité allemande constitue une remise en cause profonde de ce pragmatisme et met à mal les mécanismes de solidarité.

Sur cette voie d'une évaluation des mécanismes de redistribution en Allemagne, les analyses précédentes ont mis en avant, face à l'unité allemande, l'urgence d'une réorientation des flux redistributifs, interpersonnels comme interrégionaux, au profit de l'Allemagne de l'Est. Ce constat semble se vérifier pour la politique régionale comme nous le verrons dans la partie suivante.

### 3) LA POLITIQUE REGIONALE : UN CAS D'ECOLE DU MODELE COOPERATIF ET SOLIDAIRE A L'ALLEMANDE

La nature de l'histoire allemande ne favorise pas l'émergence précoce d'une politique régionale, car l'Allemagne est née d'un lent rapprochement d'Etats d'abord morcelés, plus ou moins indépendants les uns des autres, qui se sont peu à peu recomposés en de grandes provinces, dont les centres urbains et industriels constituent autant de points d'équilibre contre une concentration excessive de l'activité et des richesses en un point central. La Saxe, la Ruhr, les chantiers navals de la Mer du Nord et de la Baltique, la région de Berlin ont ainsi contribué à favoriser un développement équilibré de l'espace allemand. Le rapide développement du réseau ferroviaire au XIX<sup>ème</sup> siècle, dont la densité étonne toujours aujourd'hui, a de plus renforcé cette tendance d'une diffusion partagée des premiers fruits de la révolution industrielle et de la croissance économique. Le tableau suivant nous livre, à titre d'illustration, un signe d'une éventuelle action régionale de la Prusse, qui avait sur l'Allemagne au tournant du siècle une emprise hégémonique. Celle-ci fut en effet engagée dans le financement d'une des plus grandes gares d'Europe, la gare de la ville de Leipzig<sup>332</sup>, un des poumons économiques de la Saxe. Néanmoins, le financement de cette infrastructure peut aussi être perçu comme une affectation des charges en fonction de l'utilité que chaque Etat ou institution – ici la Poste car la gare comprenait un service moderne de tri et d'acheminement de paquets -- retire de son utilisation, ce qui limite la portée d'une éventuelle redistribution régionale.

*Tableau 45 : la gare de Leipzig (édifiée à partir de 1905)*

	BUDGET
Saxe	64 millions de Frs 1909
Prusse	64 millions de Frs 1909
Ville de Leipzig	24 millions de Frs 1909
Administration Impériale des Postes	6 millions de Frs 1909
Total	158 millions de Frs 1909

Source : VICTOR CAMBON, « L'Allemagne au travail », Pierre Roger et Cie Editeurs, Paris, 1909, p. 200  
Remarque : taux de change : 1,24 Frs pour 1 Mark (Cité par VICTOR CAMBON, 1909)

<sup>332</sup> Les gares de Leipzig et Francfort constituent les deux gares « monumentales » de l'Allemagne, symboles de la toute puissance des chemins de fer et surtout des perspectives d'évolution de ce mode de transport quelques années avant la première guerre mondiale. En France, les Gares de Metz et Strasbourg, construites durant l'occupation allemande de l'Alsace-Lorraine (1871-1918), témoignent encore sur le sol national de ce goût pour le gigantisme, même s'il était pleinement justifié à l'époque. Ces gares avaient en effet un rôle militaire et stratégique de tout premier ordre aux marches de l'empire, mais aussi un rôle de promotion, au niveau local et face à une population déchirée entre traditions française et allemande, et de savoir-faire des architectes et ingénieurs allemands.

### **3.1) Les conséquences de la seconde guerre mondiale : l'urgence d'une politique régionale**

Les conséquences de la seconde guerre mondiale, en particulier l'afflux des réfugiés, les destructions, démontages et leur impact sur l'emploi et le chômage et, plus tard, la séparation de l'Allemagne en deux blocs ont rapidement justifié l'intervention du Gouvernement Central, le Bund. Dès 1950, la Commission Interministérielle pour l'Etat d'Urgence (*Interministerielle Ausschuss für Notstandsfragen (IMNOS)*) a défini des critères d'appréciation pour soutenir telles ou telles régions<sup>333</sup>. En 1953, une zone de 40 km de large le long de la ligne de démarcation inter-allemande est intégrée aux programmes fédéraux d'aides régionales (*Zonenrandgebiet*). Les aides prennent d'abord la forme de bonifications d'intérêt, de crédits favorables et de garanties. A la fin des années 60, ces aides prennent plus la forme de dotations et transferts (HÄRING, 1995, p. 188). Peu à peu, à mesure que les conséquences de la guerre s'effaçaient, l'action du Bund se déplaça vers le soutien de régions rurales défavorisées, en particulier en se concentrant autour des centres urbains de ces régions (les « *Bundesausbauorte*<sup>334</sup> »), susceptibles de diffuser la croissance induite de ces programmes. Actuellement, défini par le terme de « *Schwerpunktorte* », le nombre de villes soutenues s'élève à 271<sup>335</sup>.

Il est particulièrement intéressant de noter combien cet engagement du Bund laisse dans l'ombre le rôle, tout aussi important, des Länder dans l'action régionale. Or la Constitution ne définit pas la politique régionale comme une mission du Bund même si elle précise que l'action du Bund doit œuvrer dans le sens d'une homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. Un conflit apparaît alors, peu à peu, entre cette mission du gouvernement central et la politique régionale qui relève normalement de la compétence des Länder. Face à ce conflit, une réforme fondamentale verra le jour en 1969. Mais elle a aussi d'autres fondements. La crise conjoncturelle de la fin des années 60 a entraîné, d'une part, un accroissement des programmes d'aides régionales au profit des régions minières et sidérurgiques de la Ruhr, ce qui a suscité des réserves de la part des autres régions (STAHL, 1985, p. 6). D'autre part, l'engagement des Länder pour soutenir telle ou telle région a mis en évidence les limites d'un système mixte et indépendant Bund-Länder de transferts régionaux. L'objectif fut ainsi d'éviter une concurrence aux subventions qui pouvait se révéler néfaste à terme.

A la suite de négociation conjointe entre Bund et Länder, un programme d'action régionale fut proposé en 1969 : les « tâches communes » (« *Gemeinschaftsaufgaben* »). Pour résoudre le problème de la conformité à la Constitution, celle-ci fut modifiée par la création des articles 91a et 91b, regroupés sous le chapitre VIIIa de la Loi fondamentale : les tâches communes<sup>336</sup>). Certes les Länder voyaient leur position confortée par rapport à la situation précédente, mais, sur certains programmes, ils se trouvaient liés au Bund dans un cadre coopératif (SPAHN, 1978 ; HÄRING, 1995, p. 189) et devaient, dans le cadre de ces

---

<sup>333</sup> Les régions sélectionnées répondaient aux critères suivants : régions de grande détresse économique (taux de chômage supérieur à 24 % et population d'au moins 100 000 habitants), régions de détresse agricole structurelle, régions de détresse agricole due à des conséquences de guerre. (HÄRING, 1995, p. 187).

<sup>334</sup> Leur nombre passa de 19 en 1959 à 81 en 1968 (HÄRING, 1995, p. 188)

<sup>335</sup> 21ème plan cadre de la Mission Commune, 1992, annexe 16.

<sup>336</sup> Inséré par la loi fédérale du 12 mai 1969

« *Gemeinschaftsaufgaben* », suivre le processus d'évaluation et de planification décidé conjointement avec la Bund. De manière plus large, notre étude mettra en lumière les instruments de ce fédéralisme coopératif et solidaire en distinguant :

- ✓ les « tâches communes » au sens strict, fondées sur l'article 91b de la Constitution
- ✓ la coopération et collaboration régie par l'article 91b de la Constitution
- ✓ les aides financières aux investissements, introduites par l'article 104a alinéa 4 de la Constitution.

### 3.1.1) *Impératif constitutionnel et politique régionale : une relecture du principe d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A.*

Présenté en introduction de ce chapitre, cet objectif de promotion des conditions de vie équivalentes ou homogènes a été récemment précisé lors de la publication par le Ministère Fédéral de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Logement (le *BMBau*) en février 1993, du Guide pour le Développement Spatial de la R.F.A. : il précise que cet objectif couvre les conditions de vie, de travail et d'environnement et ne vise donc pas nécessairement l'uniformité et le nivellement des disparités régionales mais ouvre l'opportunité d'aides différenciées (*BMBAU*, 1993). Il n'oblige plus le Bund à procéder à des péréquations de ressources, ce qui constitue une affirmation bien surprenante dans un Etat qui a poussé la péréquation jusqu'à sa limite. L'action de l'Etat dans ce sens, c'est-à-dire l'engagement du Bund et des Länder, ne peut se réaliser que dans les domaines de la justice, de la sécurité et des équipements publics (services sociaux, éducation et formation, zones d'activité, réseaux, environnement,...). De plus, les recommandations du *BMBau* imposent un calendrier, ce qui renforce le caractère opératoire d'un tel objectif.

#### *Une nouvelle voie pour atteindre l'objectif fixé par la Constitution : information et coordination*

Les recommandations présentées dans le « Guide pour le Développement Spatial de la R.F.A. » ouvrent de nouvelles pistes : d'une part, les auteurs insistent sur l'importance d'une politique régionale décentralisée, au niveau du *Kreis* et des Communes. Le rôle du Bund - mais surtout des Länder - devrait être réduit au profit d'une meilleure prise en compte de l'autonomie communale. Dans ce sens, cette prise de position revient à promouvoir une décentralisation de la politique régionale en confiant plus de compétences à l'échelon communal. Nous y reviendrons. D'autre part, les aides financières devront éviter le saupoudrage qui favorise une surabondance de l'offre, en termes de biens publics par exemple. Enfin, le rôle-clé des logiques de coordination, de concertation et d'information est réaffirmé.

### 3.2) *Les « tâches communes » : la naissance d'un fédéralisme de type coopératif*

Tout d'abord, il s'avère indispensable de préciser le cadre constitutionnel de ce programme d'action régionale, qui constitue le cœur de la politique régionale allemande. La Constitution stipule en effet :

Article 91a §1 : « *La Fédération participe à l'accomplissement des tâches des Länder dans les secteurs suivants, si ces tâches sont importantes pour l'ensemble et si cette participation de la Fédération est nécessaire à l'amélioration des conditions de vie (tâches communes) :*

- ✓ 1) *extension et construction d'établissements d'enseignement supérieur, y compris les centres hospitaliers universitaires*
- ✓ 2) *amélioration de la structure économique régionale*
- ✓ 3) *amélioration des structures agricoles et de protection des côtes. »*

Article 91a §2 : « *Une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat définira plus précisément les tâches communes (...)* »

Article 91a §3 : « *(...). L'inscription d'un projet au plan-cadre requiert l'approbation du Land sur le territoire duquel il sera réalisé* ».

Article 91a §4 : « *La Fédération supporte la moitié des dépenses dans chaque Land, dans les cas visés à l'alinéa 1er, n°1 et n°2. Dans les cas visés par l'alinéa 1er, n°3, la Fédération en supporte au moins la moitié (...).*

Article 91a §5 : « *A leur demande, le Gouvernement fédéral et le Bundesrat sont informés de l'état de la réalisation des tâches communes* »

### *3.2.1) Fédéralisme, coopération et solidarité : la voie allemande pour une politique régionale équilibrée*

L'objectif de ces « tâches communes » est de concilier l'obligation faite au Bund par la Constitution de garantir une « uniformisation des conditions de vie sur le territoire de la RFA » et l'autonomie des Länder, qui est aussi inscrite dans la Constitution.

#### *Comment concilier l'objectif d'homogénéité et d'autonomie ?*

Pour concilier ces deux objectifs, de nombreuses formes de coopération se sont d'abord développées entre les niveaux de gouvernement, d'abord de manière informelle liée à la pratique politique et administrative. Les « tâches communes » ont, d'une certaine façon, « légalisé » ces procédures en les inscrivant dans la Loi Fondamentale. Il en résulte une interdépendance complexe entre les niveaux de pouvoir qui constitue le cœur du « fédéralisme coopératif » à l'allemande.

#### *Un comité de planification unique dans l'histoire politique du fédéralisme*

Les activités prises en compte dans les tâches communes restent de la compétence des Länder mais elles sont insérées dans un processus de planification conjointe, préparée par le Bund et les Länder, qui donne lieu à l'exécution d'un programme-cadre regroupant les projets retenus par les deux niveaux de pouvoir et devant être financés de manière conjointe. (MARCOU, 1994, p. 112). Un comité de planification a donc été créé, ce qui constitue un cas unique dans l'histoire du fédéralisme (MARCOU, 1994). Il a pour mission d'étudier et de sélectionner par vote les propositions avancées chaque année par les Länder. Celles qui sont retenues seront intégrées au plan-cadre et seront financées. Les décisions du comité sont prises à la majorité des 3/4. Chaque Land dispose d'une voix, la Fédération possédant le même nombre de voix que l'ensemble des Länder mais devant les exprimer de façon unitaire. De

cette manière, aucune décision ne peut être prise contre la Fédération ou la majorité des Länder. Lorsque le plan-cadre est arrêté, les Länder ont obligation de mettre en œuvre les décisions qui ont été prises, en particulier au niveau du budget. De manière synthétique, la mise en œuvre de cette politique régionale structurelle revient exclusivement aux Länder, qui gèrent aussi les relations avec le niveau communal. L'Etat fédéral n'y est associé qu'en matière de programmation d'ensemble, de coordination et de financement. Néanmoins son rôle dans l'organisation des mécanismes de coopération et de définition des règles, de contrôle en particulier, lui donne une influence déterminante (HÄRING, 1995)

### 3.2.2) La tâche commune : « amélioration de la structure économique régionale »

Elle constitue le cœur de la politique régionale allemande et se définit comme une « aide à l'auto-assistance »<sup>337</sup> comme le rappelle le rapport annuel du 21ème plan-cadre de la tâche commune « amélioration de la structure économique régionale » : « Pour une mise en oeuvre adéquate et efficace de l'aide, l'initiative des régions est indispensable » (21EME PLAN-CADRE, p.6).

#### **Un conflit entre logique de péréquation et logique de croissance ?**

Sa mise en œuvre s'organise autour de trois objectifs :

- ✓ Objectif 1 : une logique de péréquation afin de réduire les disparités régionales, en particulier dans l'évolution des revenus mais aussi dans la fourniture de services publics et privés.
- ✓ Objectif 2 : une logique de stabilisation pour réduire la dépendance conjoncturelle et structurelle des Länder retenus, grâce à une coordination de la politique structurelle et sectorielle.
- ✓ Objectif 3 : enfin, la promotion de la croissance, principalement dans les zones défavorisées, par des investissements publics et privés.

Le premier objectif n'implique cependant pas directement la mise en place de transferts redistributifs sur le revenus, visant à réduire les disparités de richesses entre les agents. Comme le précise le 21ème plan-cadre, il s'agit bien plutôt d'aider les régions défavorisées à réaliser par elles-mêmes l'objectif de revenu recherché » (21EME PLAN-CADRE, p. 6). Le souhait du Comité est d'éviter de s'enfermer dans un système de subventions durables et coûteuses. L'esprit de ces aides vise bien plus à soutenir les structures destinées, au bout du compte, à se développer par elles-mêmes, sans soutien du programme par la suite. L'intervention reste donc diffuse dans l'espace mais ciblée. Dans un second temps, cette politique vise plus à rééquilibrer dans l'espace les chances de développement (KLEMMER, 1990) et, par-là même, s'inscrit donc plus dans un objectif de péréquation et de redistribution interrégionale. Cette tendance redistributive est particulièrement nette en R.F.A, ce qui a entraîné en 1984 la critique du Conseil des Conseillers Economiques - les Cinq Sages évoqués dans le chapitre sur l'ordo-libéralisme - qui mettait en garde contre une politique privilégiant la péréquation à la croissance. A l'inverse, dans l'ancienne R.D.A., les choix

---

<sup>337</sup> « Hilfe zur Selbsthilfe » en allemand.

contemporains s'inscrivent bien plus dans une logique de croissance et de stabilisation, qui reste prioritaire.

### **Un découpage en zone d'action propre**

La souplesse et le pragmatisme du fédéralisme allemand apparaissent aussi dans la détermination des zones d'action de cette « tâche commune ». Ces zones d'action - ou régions de référence pour le marché du travail<sup>338</sup> - constituent une nouvelle couche supplémentaire dans l'organisation institutionnelle. Quelquefois, elles chevauchent d'ailleurs les frontières administratives de deux Länder, comme c'est le cas entre la Bavière et le Bade-Wurtemberg dans la région d'Ulm. Elles sont choisies sur la base de bassins d'emploi (migrations pendulaires, accessibilité, existence d'un centre urbain, etc.) et d'indicateurs économiques et sociaux. On en dénombre actuellement 166 en Allemagne de l'Ouest. Leur nombre et leurs contours évoluent en fonction de la modification<sup>339</sup> des instruments permettant de les définir, renforçant la flexibilité et le caractère dynamique de la politique régionale allemande. Elles sont ensuite classées des plus riches aux plus pauvres en référence au tableau suivant. L'Allemagne de l'Est est, de la même manière, découpée en régions de référence pour le marché du travail.

**Tableau 46 : facteurs déterminant l'appartenance à une région de référence pour le marché du travail**

Indicateur	Poids relatif
Revenu brut annuel des salariés en 1988	40 %
Taux de chômage en moyenne entre 1987 et 1990	40 %
Développement des emplois entre 1987 et 1995	10 %
Indicateur d'infrastructure	10 %

Source : HÄRING (1995), 20ème plan-cadre (1991)

### **Les instruments : le choix des infrastructures pré-compétitives**

Deux types d'intervention sont prévues pour « l'amélioration de la structure économique régionale » :

- ✓ d'une part, les aides directes aux entreprises pour les projets de transfert d'unité, développement, conversion ou rationalisation de leur activité. Elles sont distribuées à partir de zones d'action préétablies et sont concentrées dans les centres urbains qui ont plus de 20 000 habitants (MARCOU, 1994, p. 113).
- ✓ d'autre part, des aides aux infrastructures dans les communes à condition que ces infrastructures servent au développement des entreprises. Elle peuvent être diffusées sur l'ensemble de la zone d'action.

L'objectif de ces aides est de favoriser le **développement d'infrastructures pré-compétitives**<sup>340</sup>, c'est-à-dire susceptibles d'attirer et de favoriser le développement

---

<sup>338</sup> en allemand : « Arbeitsmarktregionen »

<sup>339</sup> par exemple en 1981, 1986 et 1991.

<sup>340</sup> Ou « wirtschaftsnah » en allemand

d'entreprises privées. Ces infrastructures constituent l'environnement immédiat des entreprises. La logique d'un tel système renvoie alors directement à la Loi fondamentale, puisque ces aides garantissent une égalité des chances entre les territoires<sup>341</sup>, en améliorant, par exemple, l'accessibilité des régions périphériques. Nous reviendrons, en fin de chapitre, sur la proximité de cette logique avec les enseignements des modèles théoriques, en particulier l'équité spatiale (THISSE, 1994)

### **Moyens mis en oeuvre**

Sur la période 1992-1996, les dépenses programmées ont visé à cofinancer près de 102 milliards de DM d'aide à l'investissement<sup>342</sup>. 87 milliards sont destinés au secteur marchand<sup>343</sup> et environ 15 milliards d'investissement en faveur d'infrastructures dans les communes<sup>344</sup>. Par rapport aux programmes d'action de la période 1986-1990, ces investissements se réduisent, compte tenu de l'intégration de l'ancienne R.D.A. dans ce programme et de la dérive, certes limitée, des prix. Mais l'aide publique susceptible de les cofinancer devrait progresser : 21,5 milliards de crédits pour la période 1992-1996 (12,5 milliards en direction du secteur marchand et 9 milliards en faveur des infrastructures), alors que, pour la période 1986-1990 5 milliards d'aides directes avaient été débloqués (3,5 milliards pour le secteur marchand et 1,5 milliard pour les investissements). On observe un redéploiement massif des dépenses au profit de l'Est. Ces aides sont financées à moitié par le Bund et les Länder, pour des parts qui oscillent entre 10 % et 20 % du montant considéré, les entreprises bénéficiaires devant apporter une participation financière adéquate<sup>345</sup>.

Enfin, de nombreuses aides complémentaires peuvent venir compléter ce dispositif, par exemple des crédits bonifiés ERP<sup>346</sup>, des ressources en provenance de l'Office de Crédit pour la Reconstruction<sup>347</sup>, de nombreuses aides pour l'Allemagne de l'Est (Fonds de l'Unité Allemande) ou encore des programmes européens (FEDER, Fonds de Cohésion). En fin de compte, une certaine opacité se révèle caractéristique d'un tel système en raison de la multiplicité des acteurs et des institutions : le Bund et ses organes financiers (L'Office de Crédit pour la Reconstruction ou *KfW*, la *Deutsche Ausgleichsbank*, le *Berliner Industriebank*), les Länder, les communes, le fonds ERP et les aides de l'Union Européenne.

---

<sup>341</sup> En référence au principe « d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. »

<sup>342</sup> contre 98 milliards de DM entre 1986 et 1990

<sup>343</sup> contre 95 milliards effectivement réalisés entre 1986 et 1990

<sup>344</sup> contre moins de 3 milliards entre 1986 et 1990

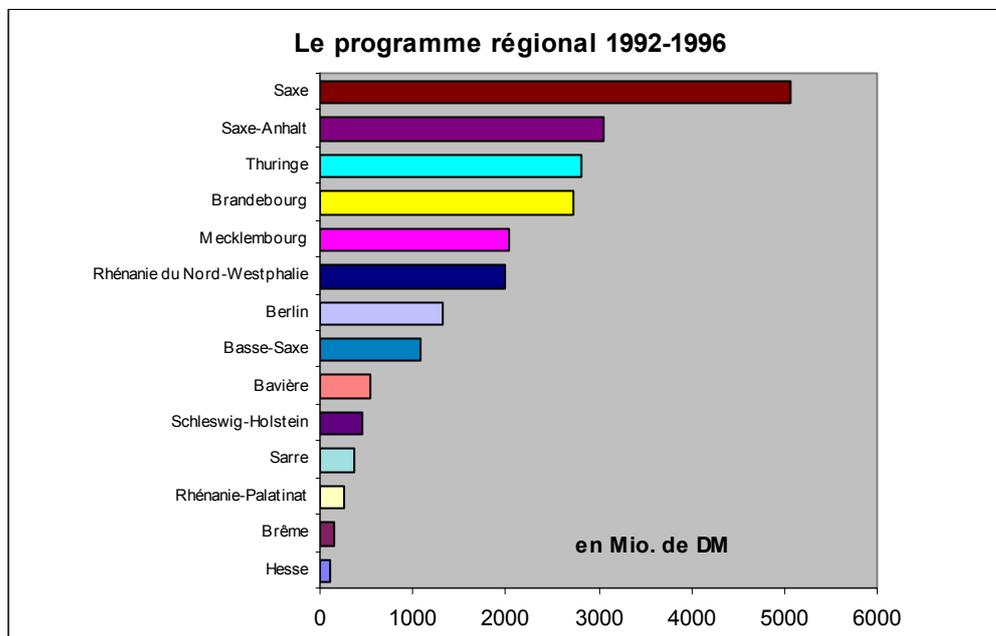
<sup>345</sup> Les aides directes à l'investissement sont le principal instrument de l'aide aux entreprises avec les prêts bonifiés. Les Länder en décident l'attribution et le montant en prenant en compte les orientations définies par le plan-cadre avec le Bund. Ils s'appuient, pour les attribuer, sur les enseignements de la « théorie de la base exportatrice » ou « *Exportbasistheorie* » : les entreprises exportatrices exercent en effet autour d'elles des effets d'entraînement pour l'ensemble de l'activité et ce sont donc elles qu'il convient d'aider. La politique régionale a donc pour principe de base de ne promouvoir que les entreprises qui réalisent plus de la moitié de leur chiffre d'affaires auprès d'une clientèle extra-régionale, c'est-à-dire au delà d'un rayon de 50 km dans le cas de l'ancienne R.F.A. et 30 km dans le cas de l'ancienne R.D.A., car les réseaux de télécommunication et les voies routières sont de moins bonne qualité. (CIRAC, 1992)

<sup>346</sup> ces crédits sont en fait des reliquats du Fonds Marshall.

<sup>347</sup> Ou en allemand *Kreditanstalt für Wiederaufbau*

De plus, comme les aides de l'Union Européenne cofinancent des projets nationaux, les différents pays sont incités à gonfler leurs subventions nationales (HORN, STERN, 1992).

**Graphique 11 : un bilan régionalisé des aides liées à la mission commune 1992-1996**



Source : 21<sup>ème</sup> Plan-cadre de la Mission commune 1992

**Quelle évaluation de la tâche commune « Amélioration de structure économique régionale » ?**

L'évaluation de cette tâche commune se révèle simplifiée par le suivi qui est en œuvre au niveau du Comité de Planification. Là encore, ces éléments trahissent les logiques de contrôle, de communication et d'information qui sous-tendent l'action publique en Allemagne. De manière très globale, les deux volets de la mission ont permis, de 1986 à 1990, de financer 4,58 % de l'ensemble des dépenses d'investissement effectués en R.F.A.<sup>348</sup>. En ce qui concerne les seules aides aux entreprises du secteur marchand, cette tâche commune a permis, entre 1972 et 1990 de co-financer 233,6 milliards de DM d'investissements et de créer 1.064 millions d'emplois nouveaux (21ème plan-cadre cité par CIRAC, 1992). Entre 1986 et 1990, 3,5 milliards de DM ont été attribués, ce qui a permis de financer 94,7 milliards d'investissements dans le secteur marchand (cf. tableau ci-dessous). Concernant les aides pour des infrastructures pré-compétitives dans les communes, les sommes débloquées ont été, entre 1986 et 1990 de 1,5 milliard de DM, ce qui a permis de réaliser près de 2,9 milliards d'investissement. Elles concernent avant tout l'aménagement et la réhabilitation de zones industrielles et commerciales, l'aménagement et les équipements touristiques, les installation de distribution, d'évacuation et de traitement des eaux usées - environ 75 % du volume total des projets retenus - , ainsi que des subventions pour les centres de formation et de perfectionnement du personnel - environ 10 % des aides). Enfin, certaines aides sont destinées

<sup>348</sup> En partant de 2 132 milliards de DM de formation brute de capital fixe cumulée entre 1986 et 1990.

à l'amélioration de réseaux de transport et de communication et au développement de centres de recherches et de transferts technologiques.

**Tableau 47 : une évaluation de la politique régionale en Allemagne 1986 - 1990**

Land	Entreprise du secteur marchand				Infrastructures pré-compétitives	
	Investissements aidés (en millions de DM)	Emplois créés	Emplois maintenus	Subventions (en millions de DM)	Investissement (en millions de DM)	Subventions (en millions de DM)
Schleswig-Holstein	6648	19207	31656	335	473	227
Basse-Saxe	18928	47259	97642	984	473	239
Brême	3419	8488	9	9	174	142
Rhénanie du Nord-Westphalie	18952	54460	2908	932	844	411
Hesse	5451	16787	31589	204	143	73
Rhénanie-Palatinat	5712	15443	4292	274	70	39
Sarre	4378	12735	11846	224	12	8
Bavière	29993	66262	201911	484	654	331
BAde-Wurtemberg	1240	364	4698	6	11	4
TOTAL	94722	245339	381853	3453	2853	1475

Source : 21ème plan-cadre de la Mission Commune, 1992

Les aides réservées au secteur marchand bénéficient avant tout aux firmes de taille moyenne et aux entreprises industrielles, où elles servent en général à étendre les capacités de production (dans 2/3 du volume total). Néanmoins, de tels investissements auraient-ils pu exister sans l'apport de l'aide publique ? Face aux logiques des firmes qui peuvent s'apparenter à des comportements de type passager clandestin<sup>349</sup>, l'Institut IFO rappelle en effet que des emplois menacés auraient pu se maintenir malgré tout (IFO-SCHNELLDIENST, 1992).

L'évaluation de l'impact économique de cette tâche commune s'avère donc délicate. Concernant les revenus, mesurés à partir des salaires bruts, et la valeur ajoutée brute aux prix des facteurs calculée par habitant, on observe un accroissement des écarts par rapport à la moyenne fédérale, les zones bénéficiant de l'aide voyant leur retard s'accroître. Par contre, si l'on retient le taux de chômage comme indicateur, les améliorations dans les régions aidées sont significatives par rapport aux régions non aidées (21EME PLAN-CADRE, 1992). Une analyse détaillée de l'évolution fait néanmoins apparaître de larges disparités entre Länder, la Bavière connaissant une nette amélioration alors que la Rhénanie du Nord-Westphalie ou la Sarre s'inscrivent dans une tendance inverse. Le tableau suivant, extrait du rapport de synthèse du 21ème plan-cadre, précise les écarts de tendance au sein des régions aidées par rapport aux régions non aidées. L'impact de la politique régionale, prise sous l'angle de cette tâche commune, semble donc plutôt freiner une évolution qui paraît incontournable et se révèle donc à la marge. Si, sur le plan du chômage, ses résultats sont significatifs, elle n'a pas permis, dans l'ensemble, que d'atténuer « la divergence croissante qui, schématiquement, sépare les régions dynamiques du Sud des régions à problème du Nord » (CIRAC, p. 33).

**Tableau 48 : grandes tendances dans les régions aidées par rapport aux régions non aidées**

<sup>349</sup> « Mitnahmeeffekt » en allemand

Allemagne de l'Ouest	taux de chômage en % de la moyenne fédérale sur la période 85-89	Différence (point de %) entre taux de chômage (82-86) par rapport à 85-89
zones aidées (moyenne RFA)	126.1	-1.3
Bavière	98.2	-17.4
Rhénanie du Nord – Westphalie	146.7	+9.8
zones non aidées (moyenne R.F.A.)	85.6	+1.3
Basse-Saxe	127.8	+12.5
Bade-Wurtemberg	69.8	-4.4

Source : 21ème plan-cadre, 1992

La critique principale qui peut être adressée à cette mission commune réside dans le manque de sélectivité des dotations qu'ils devraient concentrer sur un périmètre géographique plus petit. Sa conception très schématique et son organisation menée en coopération entre le Bund et les Länder renforcent une forme de « centralisme » (PETERS, 1992). Pour cela, il faudrait transférer de plus grandes compétences vers l'échelon local, par exemple les communes mais aussi les sociétés de développement économique, les chambres de commerce et les organismes professionnels locaux, dans le cadre « d'actions concertées régionales » (PETERS, 1992). La coopération et la concertation entre les acteurs locaux seraient alors fondamentales pour une réussite des projets à long terme.

### **Les évolutions : redéploiement à l'Est**

La réunification de l'Allemagne a profondément bouleversé la donne des politiques régionales. D'un côté, à l'Ouest, les zones bénéficiaires ont été réduites d'un quart : sur 167 bassins d'emploi en Allemagne de l'Ouest, 66 ont été retenus pour la mission commune. Certaines ont donc été enlevées, comme les anciennes zones de frontière avec la R.D.A. D'autres ont été rajoutées, par exemple à Brême, en Sarre et dans les régions sidérurgiques et en reconversion. 27 % du territoire allemand est donc couvert par la mission commune contre 35 % avant l'unification. Si l'on ajoute les programmes spécifiques, qui sont en dehors de la mission commune, l'ensemble des zones bénéficiaires de la politique régionale représente 30 % de la population allemande et a été réduite de 38 % (CIRAC, 1992). De l'autre côté, la tâche commune couvre 100 % du territoire de l'ancienne R.D.A., ce qui permet d'écrire que 42 % de la population résidant en Allemagne bénéficie d'aides liées à la politique régionale.

L'ancienne R.D.A a donc été intégrée de facto dans les mécanismes complexes qui fonctionnaient jusqu'alors en R.F.A. sans tenir compte de leur spécificité. Même si le Gouvernement devait faire face à une situation d'urgence, certaines critiques peuvent être exprimées sur le fait que la R.F.A. n'a fait qu'étendre sa propre politique régionale à sa partie orientale. De plus, face à l'ampleur de la tâche, il serait judicieux de mener une politique plus sélective, par exemple en concentrant les aides sur les régions les plus prometteuses<sup>350</sup> (une quinzaine de centres urbains d'au moins 200 000 habitants). Avec un budget de 3 milliards de DM par an entre 1991 et 1996, les tâches communes constituent le cœur de la politique régionale en Allemagne de l'Est. A titre de comparaison, l'Allemagne de l'Ouest, en 1990, ne bénéficiait que de 1 milliard de DM. Sur ces 18 milliards, le secteur marchand recevra 12 milliards de DM et 6 milliards de DM iront pour la construction d'infrastructures. Les fonds

<sup>350</sup> C'est, en substance, le message que de nombreux experts, comme le Conseil des « Cinq Sages », adressent aux autorités compétentes.

complémentaires débloqués dans le cadre de la mission « Essor à l'Est » et du FEDER<sup>351</sup> sont venus s'ajouter aux subventions de la mission commune. Pour la période 1991-1993, les concours financiers de la Communauté ont d'ailleurs été intégrés et gérés par la tâche commune, ce qui allège le dispositif et limite les effets de doublons.

**Tableau 49 : redéploiement des aides en Allemagne de l'Est**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
Tâche commune	3	3	3	3	3	3	18
FEDER	1	1	1				3
Mission « Essor à l'Est »	1.2	1.2					2.4
Total	5.2	5.2	4	3	3	3	23.4

Source : 21ème plan-cadre de la mission commune; CIRAC, 1992

L'impact de la politique régionale en Allemagne de l'Est est loin d'être négligeable. Pour les entreprises est-allemandes du secteur marchand, la tâche commune a accordé en moyenne 28 000 DM pour chaque emploi créé ou sauvegardé. On estime donc à 500 000 le nombre d'emplois subventionnés en six ans par la mission commune et, si l'on prend en compte l'ensemble des missions complémentaires, c'est près d'un million et demi d'emplois qui seront subventionnés d'ici à 1996 (CIRAC, 1992). Ces aides servent avant tout, pour le secteur marchand, aux entreprises à capitaux occidentaux désireuses de s'implanter à l'Est, les entreprises est-allemandes étant gérées dans les premières années qui ont suivi l'unification allemande par la *Treuhand*<sup>352</sup>.

A ces aides s'ajoutent évidemment de nombreux programmes qui n'ont pas de finalité régionale propre (primes et aides à l'investissement, crédits bonifiés,...). Des limites précises ont aussi été établies pour limiter les cumuls. Mais, semble-t-il, ces aides ne servent pas directement à assainir la structure industrielle est-allemande. Servent-elles alors à repousser l'échéance ? Concernant les infrastructures pré-compétitives, indispensables en Allemagne de l'Est, beaucoup de retard a été pris par rapport au secteur marchand en raison, d'une part, des difficultés d'expropriation et de détermination des droits de propriétés et, d'autre part, face à la grande désorganisation de l'administration communale en Allemagne de l'Est. De plus, ces aides étant destinées aux infrastructures pré-compétitives, elles ne permettent pas de financer les infrastructures de base, routières et ferroviaires, qui ont fait l'objet de vastes financements de réaménagement et d'extension de la part du gouvernement central - les *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* ou projets de transport de l'unité allemande. Enfin, la gestion centralisée de ces aides est mal adaptée à l'Allemagne de l'Est, pour laquelle une « politique régionale structurelle » ou une « politique régionale régionalisée » serait, selon les propos d'un des anciens Président du SPD, B. ENGHOLM, plus efficace (CIRAC, 1992). Mais là encore, les carences de l'administration communale limitent de telles perspectives (HÄRING, 1995).

En 1996, 6,4 milliards de DM seront mis à disposition des Länder de l'Est dans le cadre de ce programme, à la fois pour les infrastructures pré-compétitives et les entreprises, à la charge pour moitié du Bund et des Länder. 2 milliards environ seront amenés par l'Union

<sup>351</sup> En 1990, en plus des 3 milliards du FEDER, la Communauté Européenne a débloqué 900 millions d'ECU pour le Fonds social européen et 500 millions d'ECU dans le cadre du FEOGA-Orientation agricole.

<sup>352</sup> Elles ont ainsi besoin d'une dérogation spéciale de la *Treuhand* pour bénéficier des subventions de la tâche commune.

Européenne. Pour l'Allemagne de l'Ouest, 812 millions de DM seront investis dans les régions les plus défavorisées.

### 3.2.3) Tâche commune « Amélioration de la structure agricole et protection des côtes »

Les objectifs de cette mission commune sont, d'une part, l'amélioration des conditions de travail et de productivité en zones rurales et, d'autre part, l'amélioration des conditions générales de vie en zone côtière. En 1988, un troisième objectif a été inséré dans cette tâche, avec la mise en œuvre d'un programme spécial pour l'adaptation des entreprises agricoles au développement du marché. Le fonctionnement de cette mission commune se rapproche de la précédente. Le Bund supporte une charge plus importante puisqu'il finance les mesures en faveur de l'agriculture à hauteur de 60 % et les mesures pour la protection des côtes à hauteur de 70 %. Le budget global de la mission s'élève à 4,2 milliards en 1996, dont 2,6 milliards à la charge du Bund<sup>353</sup>. En Allemagne de l'Ouest, la Basse-Saxe bénéficie d'une grande partie de ces aides (MARCOU, 1994).

### 3.2.4) La tâche commune « constructions universitaires »

Toujours dans ce même esprit né de la réforme financière de 1969, la tâche commune « constructions universitaires » a pour objectif de faire participer conjointement Bund et Länder à la construction et la rénovation d'établissements d'enseignement supérieur, de même que les centres hospitaliers universitaires. L'enveloppe globale de la mission s'élève à 3,6 milliard de DM/an jusqu'en 2000, dont 50 % sont à la charge du Bund, soit 1,8 milliards de DM par an (FINANZBERICHT 1997). L'Université de Siegen - *Universität Gesamthochschule Siegen* - a pu être créée grâce à l'appui de ce programme dans une région reculée, au coeur du Siegerland-Sauerland, c'est-à-dire à 70 km à l'Est de Cologne, et a permis de redynamiser cette ville. Elle constitue désormais un pôle d'attraction indéniable dans une région traditionnellement spécialisée dans le traitement des métaux et l'industrie métallurgique. L'aire de recrutement de ses étudiants, comme des enseignants, est maintenant nationale. L'Allemagne de l'Est bénéficie aujourd'hui au tout premier plan de cette réforme.

### 3.2.5) Cadre de la coopération et collaboration régie par l'article 91b de la Constitution

L'article 91b fonde de nouvelles procédures de coopération et de concertation qui viennent compléter les tâches communes (GREWE-LEYMARIE, 1981). Cet article est très explicite quant au domaine réservé à la coopération Bund et Länder :

Article 91b : « *Sur le fondement de conventions, la Fédération et les Länder peuvent coopérer pour la planification de l'enseignement et pour la promotion de centres et de projets de recherche scientifique d'intérêt suprarégional. La répartition des coûts est réglée par la convention.* »

Concernant l'enseignement, une « BUND-LÄNDER-KOMMISSION » a été créée le 25 juin 1970 à la suite d'un accord administratif entre le Bund et les Länder. Elle s'intéresse, entre

---

<sup>353</sup> 2,3 milliards pour l'agriculture, 148 millions pour la protection des côtes et 200 pour l'adaptation des entreprises agricoles au développement du marché (*Finanzbericht 1997*).

autre, à l'impact des évolutions démographiques sur l'enseignement, sur les mutations structurelles de l'économie, sur l'emploi, sur les innovations techniques et leur diffusion dans l'enseignement et les conséquences des processus d'internationalisation de l'économie. Concernant la Recherche, de la même manière que pour l'enseignement, une « *Bund-Länder Kommission* » a été constituée. Elle est en charge de la réflexion stratégique sur les orientations générales de la recherche en Allemagne, en particulier en proposant une planification à moyen terme. Elle s'intéresse aussi aux activités de la société MAX PLANCK, qui regroupe un vaste réseau d'instituts de recherches prestigieux, et la Société allemande pour la Recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*). Ces deux grandes institutions de recherche sont d'ailleurs financées par le Bund et les Länder.

### 3.2.6) Les aides financières du Bund pour les investissements des Länder et communes

Le fédéralisme coopératif et solidaire, dans son inspiration allemande, surprend par la nébuleuse des programmes de cofinancement qui lient le Bund, les Länder et, via ces derniers, les communes. En parallèle avec les missions communes et la coopération scientifique et éducative entre Bund et Länder, les programmes d'aides du Bund aux investissements dans les Länder ont aussi été introduits par la réforme de 1969 et donnent un nouvel aperçu de la pratique coopérative du fédéralisme allemand. Ces programmes s'appuient sur l'article 104a §4 de la Loi fondamentale<sup>354</sup> qui stipule :

Article 104a §4 : « *la Fédération peut accorder aux Länder des aides financières destinées aux investissements particulièrement importants des Länder et des communes (ou groupement de communes) lorsque ceux-ci sont nécessaires, soit pour parer à une perturbation de l'équilibre global de l'économie, soit pour compenser les inégalités de développement économique existant à l'intérieur du territoire fédéral, soit pour promouvoir la croissance économique. Les dispositions d'application, (...), sont fixées par une loi fédérale soumise à l'approbation du Bundesrat ou par un accord administratif conclu en application de la loi de finances fédérale* ».

Contrairement aux principes fondamentaux de la Loi fondamentale, le Bund a donc la possibilité d'orienter et d'influencer les investissements d'importance du point de vue des politiques conjoncturelles et structurelles, allégeant ainsi les charges qui pourraient peser sur les seuls Länder et leurs communes. Les procédures sont plus simples que celles des missions communes : par ses dotations budgétaires, le Bund décide vers quels secteurs orienter ses aides, ces secteurs devant relever d'un intérêt fondamental pour la Fédération. Cette nébuleuse de programmes a suscité de nombreuses critiques ce qui a poussé le Bund à limiter le nombre de programmes et à réduire l'enveloppe globale (MARCOU, 1994).

### **La loi d'aide aux investissements pour le renouveau de l'Est (Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost - IfG)**

Destinées aux nouveaux Länder, ces dotations du Bund s'élèvent, en 1995, à 6,6 milliards de DM, dont 700 millions à destination des hôpitaux. Elles concernent des projets précis, sélectionnés par le Bund et les Länder, en particulier dans la protection de l'environnement, les transports, le logement et l'aménagement urbain. Cette dotation devrait

---

<sup>354</sup> inséré par la loi fédérale du 12 mai 1968

être reconduite pour 10 ans jusqu'en 2005. L'objectif de ces aides à l'investissement à l'Est est de tenter de réduire l'écart infrastructurel entre les deux parties de l'Allemagne et de favoriser le processus de rattrapage.

### **Les aides financières pour la rénovation et l'aménagement urbain**

Destinées aux communes, qui ont alors la responsabilité du financement global et de la réalisation, ces dotations visent à favoriser les projets de rénovation en centres villes, la seule initiative privée se révélant bien défailante dans ce domaine. Avec les subsides du Bund, qui, selon l'usage, s'élèvent à environ un tiers des coûts subventionnables pour chaque projet, le Land peut aussi apporter une contribution qui varie, allant généralement du tiers à 15 % en Sarre et 10 % en Rhénanie du Nord-Westphalie et Hesse. La demande de financement intervient au niveau des communes, puis est sélectionnée au niveau du Land pour l'attribution des fonds du Land et du Bund. Avec l'unité allemande, ces transferts, qui devaient être considérablement allégés, ont été accrus pour atteindre, sur la période 1991-1996, 5,3 milliards de DM, dont 4,3 à destination des Länder de l'Est (FINANZBERICHT 1997, MARCOU, 1994). Sur la période 1997-2000, ces dotations seront réduites à 600 millions annuellement, dont 520 millions de DM pour les nouveaux Länder.

### **La Loi de Financement du Transport Communal : un exemple particulièrement significatif de coopération Bund-Länder-Communes**

A la suite du rapport publié en 1964 par la Commission d'Etude pour l'Amélioration des Liaisons de Transport dans les Communes<sup>355</sup>, il est apparu que les communes se trouvaient dans l'impossibilité de faire face financièrement aux recommandations des experts, qui ont souligné, pour l'avenir, l'importance des infrastructures de transport public (tramway, U-Bahn, S-Bahn) et leur extension dans les centres urbains<sup>356</sup>. Parallèlement à l'augmentation des dotations des Länder vers les Communes, la Commission sur la Réforme financière proposa donc, dans son rapport de 1966, de mettre en place des dotations spéciales, à la charge du Bund, pour les programmes d'infrastructures au niveau des communes (voirie communale et investissement dans les transports publics principalement). Entre 1967 et 1985, la Loi de Financement du Transport Communal<sup>357</sup> fut dotée d'environ 36 milliards de DM de fonds fédéraux, soit plus que le programme structurel d'action régionale du Bund défini par la tâche commune « Amélioration de la Structure Economique Régionale ». 17 milliards de DM (47 % des fonds environ) sont destinés à la voirie communale, répartis en fonction du taux d'équipement automobile par région, le reste (53%) servant les réseaux communaux de transport public (19 milliards de DM), en général pour des projets lourds dans les centres urbains. En général, les communes complètent le financement à hauteur de 20 à 30 % (HÄRING, 1995, p. 155). En 1996, la dotation s'est élevée à 6,3 milliards de DM. En 1997, elle sera réduite à 3,4 milliards de DM en raison d'un transfert de ces dotations dans le cadre de la Loi de Régionalisation du Transport Ferroviaire Régional, dotée en 1997 de 12 milliards de DM contre 8,7 milliards en 1996.

---

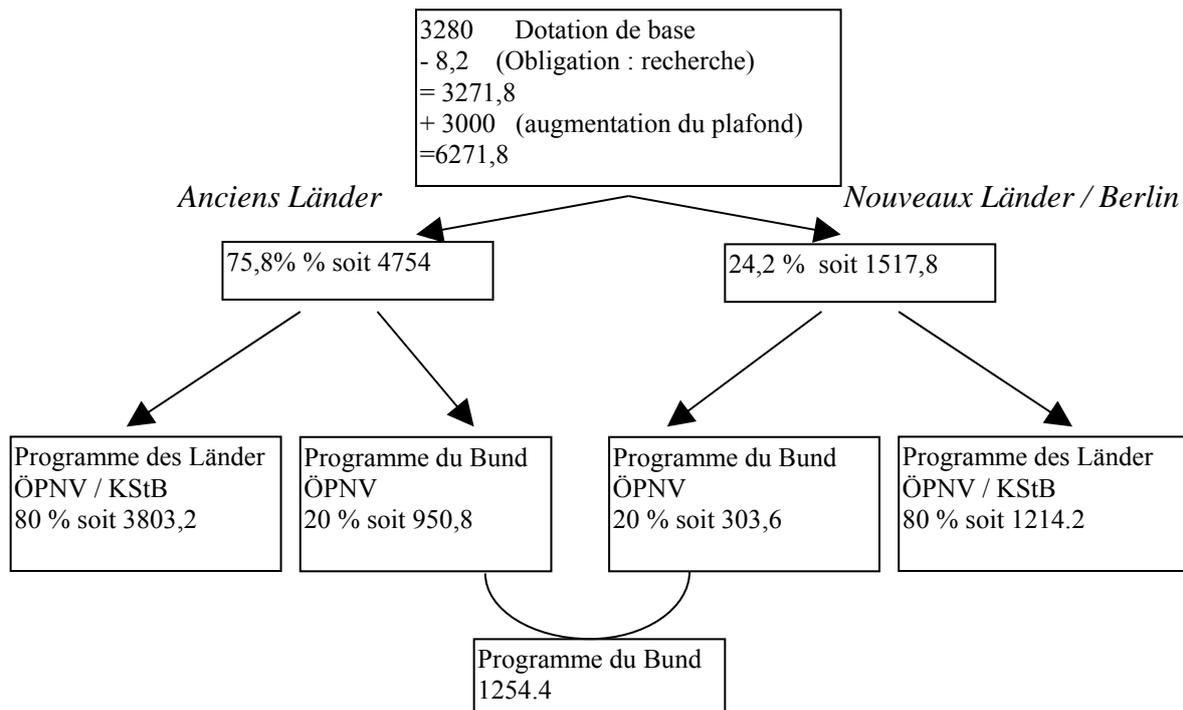
<sup>355</sup> « Sachverständigenkommission zur Untersuchung von Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden », constituée en 1961. La France, et Lyon en particulier, aurait eu besoin, dans les années soixante, d'une telle analyse prospective.

<sup>356</sup> Il y en a onze en Allemagne de l'Ouest (HÄRING, 1995)

<sup>357</sup> ou « Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz »

Le schéma suivant décrit l'utilisation des dotations du Bund, prélevées à partir de la taxe sur les produits pétroliers<sup>358</sup>. 0,25 % sont prélevés pour la recherche (BMF, 1997). 20 % sont destinés, dans le cadre des programmes du Bund, à des investissements lourds (au dessus de 100 millions de DM) pour les voies ferroviaires urbaines (tramway, U-Bahn, S-Bahn). 80 % restent à la disposition des programmes des Länder pour des aides plus diffuses, pour le transport communal ou la voirie.

**Figure 27 : organisation Financière de la Loi de Financement du Transport Communal ; (1995-1996, en millions de DM ; Source: Syndicat des Entreprises de Transports, 1994)**



ÖPNV : transport régional et urbain public de voyageurs // KStB : Construction des voiries urbaines

### Les aides financières pour le logement social

Le Bund contribue, dans l'esprit de l'article 104a §4, au financement du logement social dans les Länder, à l'Est comme à l'Ouest. Entre 1991 et 1996, près de 19 milliards de DM seront mis à disposition des Länder, dont 6.5 au profit de l'Est. Entre 1997 et 2000, ce sont près de 7.89 milliards de DM qui devraient être investis.

### Les aides financières pour le développement des résidences étudiantes

Au profit des Länder de l'Est, ces aides pour l'investissement dans les résidences étudiantes complètent le dispositif « *Aufschwung Ost* » présenté précédemment. Le Bund possède une participation de 75 %, les Länder 25%. Entre 1993 et 1997, 250 millions de DM devraient ainsi être débloqués.

<sup>358</sup>ou, en allemand, « *Mineralölsteuer* »

**Les aides structurelles du Bund aux Länder et le Fonds de l'Unité allemande**

Instaurées par la Loi du 20 décembre 1988, les aides structurelles ont été, avec l'unité allemande, réaffectées, par la Loi de mars 1992, au profit de l'Allemagne de l'Est. Les Länder de l'Ouest n'en bénéficient plus, bien qu'une période de transition d'un an ait été instaurée. Ces aides structurelles donnent toute la mesure des relations complexes qui lient le Bund aux Länder les plus pauvres et s'inscrivent dans le rôle qui est attribué au Bund « d'homogénéiser les conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. ». Le Bund pouvait ainsi accorder des dotations aux Länder, ainsi qu'à leurs communes, afin de compenser les inégalités de développement économique par une redistribution des équipements publics, qui ne pourraient être réalisés sans ce soutien. En 1989, cette Loi avait été prévue pour 10 ans et la dotation annuelle pouvait atteindre 8,5 milliards de DM. La clé de répartition entre les Länder est révisable tous les trois ans : en 1991, la Rhénanie du Nord Westphalie recevait près de 41 % de l'ensemble des subventions et le Schleswig-Holstein 12 % (COULBOIS, JUNG, 1994). Les investissements pouvaient être subventionnés à 90 % par le Bund à condition qu'il s'agisse de régions dont le PIB par habitant ou le taux de chômage soit inférieur à la moyenne fédérale (MARCOU, 1994). Mais, en général, la contribution fédérale s'élevait à 58 %. La moitié des dotations des Länder a été destinée à des investissements dans les communes. Environ 37 % des dotations ont été affectées à la protection de l'environnement, 18 % au transport et 12 % aux zones d'activité.

L'exécution de ce programme relève évidemment de la compétence des Länder. La Fédération contrôle seulement le bon usage des fonds mais n'impose aucune répartition des aides entre les secteurs d'intervention, ni d'orientation sur l'emploi des moyens pour les investissements des communes ou ceux du Land.

En 1992, une phase transitoire a été instaurée, à partir de laquelle les aides sont réorientées vers les nouveaux Länder dans le cadre du Fonds de l'Unité Allemande, qui a donc été, en 1992, augmenté de 5,9 milliards de DM. Les anciens Länder bénéficiaient de cette phase transitoire en 1992 et reçoivent des dotations pour 1,5 milliards de DM. Le tableau suivant précise le montant de ces subventions en 1992 (phase de transition). En 1997, ces aides structurelles n'apparaissent plus dans le rapport financier du Ministère Fédéral des Finances.

**Tableau 50 : aides structurelles du Bund aux Länder en 1992**

Land	Dotation pour la phase de transition 1992 (millions DM)
Bavière	96.7
Berlin	44.1
Brême	38.6
Hambourg	69.2
Basse-Saxe	399.2
Rhénanie du Nord-Westphalie	462.8
Rhénanie-Palatinat	166.5
Sarre	68.6
Schleswig-Holstein	154.3
Total	1500

Source : FINANZBERICHT 1993, p. 124

### **3.3) La politique régionale allemande à l'épreuve du modèle fédéral : de l'équité spatiale au jeu à somme positive**

L'organisation des politiques régionales et d'aménagement du territoire en Allemagne est caractéristique de l'imbrication des différents niveaux de pouvoir du tissu institutionnel allemand. Cette organisation favorise l'émergence des préférences collectives des agents dans un mouvement du bas vers le haut, en s'appuyant sur des préférences locales, coordonnées et contrôlées par l'échelon régional et central.

#### **3.3.1) Une définition au pluriel de la politique régionale**

La perception allemande de l'aménagement du territoire se définit de manière plurielle en relation avec l'organisation institutionnelle du fédéralisme allemand : au niveau du Bund, l'aménagement se dit « *Raumordnung* (RO) », c'est-à-dire « organisation de l'espace »; au niveau des Länder, il convient de parler plus de « *Landesplanung* », « *Landesentwicklung* » (LE) et « *Landesraumordnung* », soit « planification régionale » ou « aménagement de l'espace régional ». La Constitution donne aux Länder, nous l'avons évoqué, une compétence générale en termes d'aménagement du territoire. Cependant, le Bund, d'un côté, et les communes, de l'autre, jouent un rôle non négligeable dans l'esprit d'interdépendance et de coopération entre la planification ponctuelle et globale (COULBOIS, JUNG, 1994). Chaque niveau de pouvoir se trouve donc investi des missions suivantes:

**Tableau 51 : répartition institutionnelle des compétences publiques pour la politique régionale**

Bund	Coordination, Lois-cadres, Harmonisation en particulier administrative, Financement
Länder (pivot)	Compétence générale; exécution, mise en œuvre des lois-cadres
Communes	Urbanisme et occupation des sols

### 3.3.2) Une nébuleuse d'institutions et de mécanismes de coordination et d'échanges

La coordination Bund-Länder est rendue possible par l'existence de multiples points de contacts, où les intérêts des uns et des autres sont débattus. Cette imbrication des différents niveaux hiérarchiques en Allemagne souligne la nécessaire coopération entre les différents niveaux de pouvoirs et ouvre la voie à une pratique solidaire. Ainsi la multiplicité des institutions-tampons et des lieux d'échanges officiels et officieux entre administrations en matière d'aménagement du territoire et de coordination des politiques régionales est impressionnante : ces mécanismes de coordination favorisent, chez les acteurs, les logiques d'apprentissage de la pratique fédérale. Les hauts fonctionnaires en charge de ces dossiers se connaissent et arbitrent plus ou moins de manière collégiale entre les choix proposés, en laissant une large place aux logiques de « *bargaining* » politique. Ces logiques façonnent cette image très consensuelle du fédéralisme allemand que nous avons en France (SPAHN, 1987). Parmi ces institutions de concertation et de coordination, il convient de présenter brièvement leur rôle respectif :

- ✓ Le **Ministère Fédéral de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Logement**<sup>359</sup> (*BMBau*) est chargé d'organiser la coordination entre les Ministères Fédéraux participant à l'aménagement du territoire (Agriculture, Transport, Economie, Environnement) mais aussi entre les politiques d'aménagement des différents Länder, en respectant la compétence générale de ces derniers.
- ✓ Le **Comité Consultatif pour l'Aménagement du Territoire** (*Beirat für Raumordnung*) : il est placé auprès du **Ministère Fédéral de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Logement** (*BMBau*) en application de l'article 9 de la Loi fédérale d'aménagement du territoire. Il est composé de représentants des collectivités locales, d'experts, de représentants de certains lobbies, en particulier pour les questions d'environnement. Il est renouvelé au début de chaque législature.
- ✓ **L'Office Fédéral de Recherches pour l'Aménagement du Territoire** (*BfLR*) constitue un pôle d'experts et de chercheurs reconnus, tant au niveau du Bund qu'au niveau des Länder. Il est implanté à Bonn. Cet organisme fédéral constitue une institution scientifique reconnue : il organise le suivi de nombreux indicateurs socio-économiques et entreprend des recherches prospectives. Constitué d'experts reconnus, c'est un acteur efficace de la politique d'aménagement du territoire, à la fois pour le Bund, mais aussi pour les Länder.
- ✓ **L'Académie pour le Recherche Spatiale et l'Aménagement**<sup>360</sup> (*ARL*), implantée à Hanovre, capitale de la Basse-Saxe, est un institut de recherches indépendant de l'Université financé en commun par le Bund et les Länder. Elle regroupe 90 membres et 300 représentants (COULBOIS et JUNG, 1994).

<sup>359</sup> Il est périodiquement envisagé de rattacher ce Ministère au Ministère Fédéral de l'Economie (*BMWi*), qui gère les crédits d'intervention importants, ce qui n'est pas le cas du *BMBau*.

<sup>360</sup> Elle est au centre de nombreux programmes de coopération, avec la DATAR et l'Association de Sciences Régionales de Langue Française (ASRDLF). A son invitation, le colloque 1996 de l'ASRDLF a été organisé à l'Université Humbolt de Berlin.

- ✓ Le **Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (IMARO)** chargé d'étudier les difficultés lorsqu'un projet dépasse le cadre d'un Land, comme par exemple pour les tracés d'autoroute. Il regroupe des représentants du Bund et des Länder.
- ✓ Le **Comité Fédéral pour l'Aménagement du Territoire (Kabinettausschuss für RO)** : il est placé directement sous la responsabilité du Chancelier et a pour mission de préciser au niveau du Bund le cadre de la politique d'aménagement du territoire et réunit l'ensemble des Ministres concernés. C'est l'équivalent allemand du CIAT français.
- ✓ Enfin la **Conférence des Ministres pour l'Aménagement du Territoire (MKRO)**, créée en 1967, qui regroupe les Ministres compétents du Bund et des Länder afin d'examiner les principes fondamentaux de la politique d'aménagement du territoire du Bund et des Länder et de tenter de répondre aux éventuelles controverses<sup>361</sup>. Afin de préparer cette conférence, un comité permanent (Hauptauschuss) a été créé représentant les délégués des différents Ministères concernés, à la fois pour le Bund et les Länder et organisé en commission spécialisées. Cette institution est caractéristique des mécanismes de coopération et de solidarité entre les acteurs du fédéralisme allemand. Son rôle est purement consultatif mais ses recommandations expriment un réel consensus et sont en fait évidemment très largement suivies. Son action se limite à l'adoption, à la majorité simple des membres présents, de recommandations. Néanmoins, et c'est un premier signe, ses délibérations sont appelées « résolutions<sup>362</sup> ». Jusqu'à présent, l'usage montre que ces résolutions sont suivies par l'ensemble des Länder, même ceux qui ont émis un vote négatif. On assiste donc à une réelle convergence des politiques régionales dans les Länder, dont l'administration générale, les objectifs et les méthodes sont forts comparables. Ses résolutions principales concernent l'importance des pôles urbains, les zones d'influence, fondées sur une prise en compte des migrations domicile-travail et de l'accessibilité des services publics et privés et l'aménagement des politiques régionales avec l'intégration européenne<sup>363</sup>. Plus récemment, les résultats des délibérations de la MKRO ont conduit au vote, à l'unanimité, de la résolution du 27 novembre 1992 sur les orientations-cadres de la politique d'aménagement du territoire : réaffirmant l'objectif fondamental d'une recherche d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A., elle intègre les conséquences de l'unité allemande et de l'intégration européenne dans le schéma global de l'aménagement du territoire en Allemagne : nécessité d'une armature urbaine, avec des centres supérieurs et des centres d'activité secondaires et tertiaires, promotion d'une logique de « concentration décentralisée », interdépendance croissante entre zone urbaine et zone rurale, rôle-clé des réseaux urbains et du transport public, prise en compte de l'environnement, nécessité d'une intégration des politiques nationales dans un cadre européen, etc.

Ce bref aperçu du cadre institutionnel de la politique d'aménagement du territoire en Allemagne nous éclaire sur le poids des institutions de coopération Bund-Länder dans la détermination des préférences collectives de la société allemande. Nous touchons là un des fondements du modèle allemand de fédéralisme coopératif. Le rôle du MKRO est particulièrement significatif, dans la mesure où il réalise une confrontation, au niveau de l'administration, des positions des Länder et du Bund. Ce débat préparatoire préfigure les prises de décision concertées qui interviendront par la suite.

---

<sup>361</sup> Conformément à l'article 8 de la Loi sur l'Aménagement du Territoire.

<sup>362</sup> « *EntschlieÙung* » en allemand

<sup>363</sup> résolution du 27 novembre 1992

### 3.3.3) Les gouvernements locaux et régionaux comme révélateurs de l'intérêt collectif : le fédéralisme allemand comme fédéralisme d'anticipation

Certes le pragmatisme du fédéralisme allemand a confié au Bund la mission de proposer une vision d'ensemble des problèmes d'aménagement du territoire. Mais c'est oublier un peu vite les règles et le fonctionnement du fédéralisme allemand. En effet, certains choix, d'infrastructures autoroutières par exemple, peuvent être remis en cause par les gouvernements locaux, soit violemment combattus par les associations locales, les mouvements écologistes, les groupes de pression et les « *Bürgerinitiative* », c'est-à-dire les « mouvements de citoyens ». Leur poids respectif dans la mécanique fédérale n'est pas en effet à sous-estimer (HOFFMANN-MARTINOT, 1987). Les prises de position autour de ces différents projets sont d'abord révélatrices d'un véritable débat démocratique. L'ancrage local de ces débats confirme l'existence d'une forme allemande de contrôle démocratique, élément indispensable selon les principes de la théorie du fédéralisme fiscal (OATES, 1977). Ainsi, la révélation des préférences collectives ne revient pas exclusivement au seul gouvernement central. Les gouvernements des Länder, des Gemeinde (les communes), les mouvements écologistes ou les associations de citoyens participent au débat, dans un mouvement de bas en haut, et internalisent d'une certaine façon des données collectives incontournables telles que la protection de l'environnement, les contraintes liées à l'effet de Serre, la saturation infrastructurelle des espaces urbains, l'orientation future de la société, etc. Ces valeurs ne sont donc pas les seules préférences du Gouvernement Fédéral. Le système fédéral allemand intègre étroitement les Länder et les communes dans la définition de ces différentes valeurs collectives<sup>364</sup>. C'est une des conséquences directes du modèle fédéral allemand, qui repose sur le double principe de coopération entre les niveaux de pouvoirs et le principe de subsidiarité. La révélation des choix collectifs de la société allemande s'effectue donc du bas vers le haut, à la fois au niveau local et au niveau fédéral, et se confrontent dans un débat, qui ne trouve quelquefois pas de fin. Cette logique se heurte néanmoins à des coûts de transaction élevés et à la difficulté de trouver un point d'accord, qui retarde très souvent en Allemagne les programmes d'infrastructures.

Le fédéralisme allemand revêt en quelque sorte les caractéristiques d'un fédéralisme d'anticipation, où le travail préparatoire de communication, de négociation et de tâtonnement vers un accord est fondamental. Ce fédéralisme d'anticipation se caractérise par la grande complexité des procédures qui limitent les marges de manœuvres de l'ensemble des agents et placent donc l'expert au centre du débat<sup>365</sup>. Il est évident que l'unité allemande et son caractère d'urgence ont mis à mal cette pratique de l'anticipation. D'autre part, il est clair que le passage de 11 Länder à 16 n'a pas facilité l'émergence des choix collectifs de la société allemande en termes de politique régionale par exemple.

---

<sup>364</sup> Le rôle du *Bundesrat*, où siègent les représentants des Länder, est ici fondamental. Cet organe essentiel du dispositif parlementaire allemand doit en effet entériner la plupart des Lois votées par le *Bundestag*. Lors des précédentes sessions, plus de la moitié des lois ont nécessité l'approbation formelle du *Bundesrat*, en particulier celles qui ont une incidence sur les finances fédérales et sur les intérêts essentiels des Länder.

<sup>365</sup> Les universitaires allemands prennent très souvent part à ces débats d'experts. Leur rôle d'arbitre est significatif.

### 3.3.4) Une organisation dynamique de l'espace qui s'inspire du principe d'équivalence

En 1954, la Cour Constitutionnelle a reconnu la compétence du Bund en matière de planification pour l'aménagement du territoire et, en application de l'article 75 de la Constitution, ce dernier a édicté, pour la première fois le 8 avril 1965<sup>366</sup>, une loi-cadre de prescriptions pour l'aménagement du territoire. La dernière Loi date du 28 avril 1993 et intègre les nouveaux Länder dans les dispositions générales. Elle définit tout d'abord des objectifs généraux (article 1) et dresse le cadre de la coopération Bund-Länder-Communes. Les communes sont associées aux différentes dispositions via des modalités propres à chaque Land et, plus généralement, les communautés de communes ou les *Kreise* sont aussi associés au débat. Elle contient aussi des dispositions précises portant sur l'obligation de communication et de diffusion des informations des divers partenaires au niveau du Bund et des Länder. Elle impose aussi la publication d'un rapport général tous les 4 ans.

La Loi du 8 avril 1965 autorisait, au niveau des Länder, la création de « Régions d'Aménagement du Territoire » (*RO Region*) qui, dans l'espace, se situent entre le Land et les collectivités territoriales. Elles ne possèdent aucun cadre administratif et ont un but purement fonctionnel<sup>367</sup> : le découpage administratif est souvent respecté mais pas dans tous les cas : en Rhénanie-Palatinat, sur cinq régions, une seule coïncide avec l'un des trois districts du Land, celui de Trêves. Pour Hambourg, la région d'aménagement du territoire s'étend sur 3 Länder. Au total, l'Allemagne de l'Ouest comprend 75 régions, les nouveaux Länder 22 (dont Berlin Ouest qui est devenu la 75ème région et englobe Berlin, Postdam et huit *Kreise* péri-urbains).

A cette organisation de l'espace s'associe un découpage supplémentaire en termes de bassins d'emplois. Leur délimitation est généralement fondée sur les migrations domicile-travail. En 1991, on en dénombre 166 (COULBOIS et JUNG, 1994). Certains ignorent les frontières du Land, tels celui d'Ulm à cheval sur deux Länder (Bavière et Bade-Wurtemberg) et ceux de Mannheim et Hambourg à cheval là encore sur 3 Länder. Ce double découpage trahit une véritable pertinence car il est associé à un ensemble d'indicateurs et d'instruments statistiques susceptibles d'orienter la politique régionale en fonction des buts recherchés<sup>368</sup>.

Cette organisation pragmatique de l'espace a le mérite de s'affranchir des inévitables effets de débordement qui sont donc internalisés en combinant, comme nous l'enseigne le principe de l'équivalence, les frontières des zones d'emplois et des régions d'aménagements du territoire avec les zones d'influence des biens publics par exemple ou des déplacements des agents (OATES, 1977). Dans ce sens, le fédéralisme se place en écho directe avec les modèles du fédéralisme fiscal.

### 3.3.5) L'accès à l'information : une donnée indispensable

L'accès à l'information, son traitement et sa diffusion constituent un vecteur-clé de réussite des programmes d'action concertée Bund-Länder-Communes. Le fédéralisme

---

<sup>366</sup> Les Länder avaient déjà légiféré dans ce domaine, dès 1950 pour la Rhénanie-Westphalie.

<sup>367</sup> Sauf pour le Land du Bade-Wurtemberg, où ont été créés onze groupements de planification régionale avec une Assemblée élue au suffrage universel.

<sup>368</sup> Le découpage français en 3828 cantons limite le champ du diagnostic, en particulier la sensibilité des indicateurs, et réduit d'autant la portée des politiques mises en œuvre.

allemand fournit, dans ce sens, de larges recommandations fort intéressantes. Concernant la politique d'aménagement du territoire, le *BfLR*<sup>369</sup> participe largement à cette mission, au même titre que les autres institutions que nous avons précédemment évoquées. Il est en charge de la coordination et de l'harmonisation entre les Ministères Fédéraux du Bund mais aussi avec les objectifs propres des Länder. Cette coordination passe par la maîtrise de l'information<sup>370</sup>, d'où sa doctrine « informer pour coordonner » (COULBOIS et JUNG, 1994). Cet institut scientifique recueille légalement les données, les traite, les exploite de manière prospective et les diffuse autour de deux centres d'intérêt principaux : l'analyse sectorielle et les synthèses horizontales. Son indépendance est reconnue par son statut d'établissement public, mais il n'est pas un service fédéral ni un organisme privé. Il assure la préparation des rapports sur l'aménagement du territoire<sup>371</sup> qui intègrent très largement une réflexion prospective. Suite à l'unité allemande, sa rapidité de réaction face aux mutations de l'espace allemand lui a permis de présenter, dès 1991, un schéma d'aménagement pour le développement des nouveaux Länder en privilégiant les instruments qui ont fait le succès de la politique régionale en R.F.A. : armature urbaine hiérarchisée, axes de développement, préservation d'espaces libres, infrastructures pré-compétitives, etc.

### 3.3.6) Infrastructures pré-compétitives et égalité des chances : de l'équité spatiale au jeu à somme positive ?

La place centrale des infrastructures pré-compétitives parmi les instruments de la politique régionale allemande mérite enfin quelques développements. Ces instruments nous renvoient directement aux résultats de l'analyse théorique, en particulier au principe de l'égalité des chances, que nous avons présenté comme un élément fondamental, constitutif de la « nation » au sens économique du terme. Ce principe se place, rappelons-le, comme une solution opératoire et intermédiaire – entre une justification individualiste et une justification idéale de la redistribution - pour tenter de résoudre, au niveau organique que constitue la nation, le conflit des valeurs individuelles face à des choix redistributifs qui sont fondamentalement hétérogènes. Ce principe fonctionne alors de manière subsidiaire et complémentaire aux logiques de redistribution interpersonnelle, qu'il est censé atténuer, en particulier dans le cas de larges disparités qui pourraient conduire à un niveau de redistribution sur le revenu des agents largement insupportable. Les objectifs de la politique régionale allemande, en particulier depuis le choc de l'unité allemande, illustrent alors parfaitement un des résultats théoriques, à savoir la recherche d'une offre équitable de biens publics locaux, d'infrastructures sur le territoire. La politique régionale en Allemagne trouve donc une justification en terme d'équité spatiale (THISSE, 1994), qui s'exprime au travers de cette offre homogène de biens publics et d'infrastructures pré-compétitives sur le territoire.

Ce choix public vise donc à favoriser la reprise de la croissance dans la région bénéficiaire, celle-ci se répercutant inévitablement sur la région contributive, à savoir l'Allemagne de l'Ouest. Nous retrouvons le modèle d'une redistribution interrégionale fonctionnant comme un jeu à somme positive pour l'ensemble des acteurs (SPAHN, 1988). D'autre part, ces logiques de redistribution interrégionale fonctionnent de manière supplétive ou complémentaire aux mécanismes de redistribution interpersonnelle sur le revenu.

---

<sup>369</sup> Effectif : 170 personnes dont 40 à Berlin (un tiers de chercheurs de haut niveau).

<sup>370</sup> Diffusion d'un bulletin bimestriel gratuit, études thématiques.

<sup>371</sup> présentés au Parlement en 1990, 1991 et 1993

L'objectif est clairement affiché et est apparu au grand jour avec le choc de l'unité allemande : réduire l'impact d'une redistribution interpersonnelle dont les effets désincitatifs pourraient freiner l'activité et la croissance en Allemagne de l'Ouest. Nous retrouvons là certains enseignements des modèles théoriques développés en première partie.

## Résumé du chapitre 6

La confrontation des choix contemporains allemands en matière de redistribution avec les enseignements des modèles théoriques développés en première partie renforce la perception d'une fonction de redistribution « à multiples facettes ». Trouvant ses racines dans la rupture de l'esprit allemand avec la tradition anglo-saxonne libérale au XIX<sup>ème</sup> et dans la singularité de la pensée allemande d'après-guerre qui a tenté de trouver une voie médiane entre marché et solidarité – l'ordolibéralisme –, la redistribution en Allemagne s'exprime de multiples manières : redistribution interpersonnelle et politique sociale, intégrant à la fois des transferts sur le revenu, ou, de manière symétrique, des outils liés à la fiscalité, large et complexe redistribution interrégionale des ressources fiscales, menée à la fois au niveau des Länder – *Länderfinanzausgleich* - mais aussi au niveau des communes – *kommunalen Finanzausgleich* -, vaste politique régionale, motivée par l'objectif d'une offre de biens publics à peu près homogène sur le territoire.

La plupart de ces instruments répondent à l'objectif fixé par la Loi Fondamentale d'une homogénéisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. Après avoir analysé, dans le chapitre précédent, le cadre de la redistribution interpersonnelle liée à la politique sociale, l'étude des logiques de redistribution interrégionale constituent le cœur de ce chapitre. Caractérisées par les mécanismes régionaux et communaux de redistribution interrégionale des ressources fiscales, elles mettent en valeur l'importance des mécanismes de coordination et de coopération, ce qui nous renvoie aux enseignements théoriques développés en première partie. La redistribution interrégionale allemande fonctionne-t-elle de manière subsidiaire ou complémentaire par rapports aux instruments classiques de la redistribution interpersonnelle ? Comme le montre l'unité allemande, l'intérêt de tels transferts interrégionaux est de réduire le poids et le coût désincitatif de la redistribution interpersonnelle, dont nous avons vu l'extrême hétérogénéité des valeurs individuelles à son égard. La redistribution interrégionale allemande se place donc comme une voie opératoire, médiane entre les choix constitutionnels particulièrement avancés de la « nation » allemande en termes de redistribution et la grande sensibilité et hétérogénéité des valeurs individuelles face à la redistribution.

L'unité allemande se révèle enfin comme une vaste expérience de vérification des modèles. L'intégration de l'ancienne R.D.A., sans amendements, aux choix constitutionnels de la « nation allemande », pousse le savant équilibre qui prévalait jusqu'alors en Allemagne occidentale jusqu'à ses limites. Le Gouvernement central se trouve engagé dans une politique de transferts tous azimuts – sociaux comme fiscaux, interpersonnels comme interrégionaux - susceptibles de freiner l'exode migratoire de la population est-allemande et de relancer l'activité dans la partie orientale de l'Allemagne. Cette menace de migration des acteurs est-allemands nous ramène alors directement au modèle de TIEBOUT. Mais, contrairement à une répartition homogène de la population entre les différentes collectivités, l'unité allemande trahit la menace d'une solution en coin, qui peut conduire à des effets de sur-agglomération en Allemagne de l'Ouest et à un état de désertification à l'Est. Comme nous l'enseigne le modèle de HAGIHARA (1990) et SANTI (1995), présenté en première partie, les flux de transferts interpersonnels et interrégionaux visent à faire émerger un équilibre stable en termes de localisation de la population et, plus largement, à inciter à un redéploiement des firmes. Le problème de l'unité allemande se place dans le cadre d'une problématique « équilibre stable » - « équilibre instable ». L'unité allemande nous éloigne alors du modèle

de WILDASIN (1994) , fondé sur des logiques d'équilibre et de tâtonnement vers un optimum fédéral, combinant transferts interpersonnels et interrégionaux pour une localisation optimale de la population sur le territoire.

## **Conclusion de la seconde partie**

Cette seconde partie se place inévitablement en écho avec la précédente. Son objectif est de confronter les principaux enseignements théoriques de notre problématique « fédéralisme » - « redistribution » avec la pratique fédérale allemande. A ce titre, cette confrontation aux faits se révèle particulièrement enrichissante : elle exprime, au delà d'un fédéralisme de type coopératif (SPAHN, 1978), l'existence d'un modèle de fédéralisme solidaire, que nous venons de décrire et que nous tenterons, dans le chapitre de conclusion suivant, d'évaluer brièvement.

D'un côté, l'analyse des choix constitutionnels allemands qui ont jalonné l'histoire de ces deux derniers siècles révèle, généralement, une tentative d'intégrer des principes économiques, financiers et sociaux dans les Constitutions. Cette réalité se vérifie particulièrement dans la Constitution de Weimar et conduit à fonder le volet économique de cette Constitution sur la recherche d'une économie « solidaire », qui s'appuie sur des logiques de coopération, de cogestion et de solidarité. Alors que nous avons placé, en première partie, la redistribution au centre du débat fondateur de la « nation », il est intéressant d'observer que cet argument reste proche des expériences constitutionnelles allemandes, en particulier sous la République de Weimar. De même, la Loi Fondamentale, promulguée dans un climat de grande détresse et de ruine du peuple allemand au lendemain de la seconde guerre mondiale, prend la forme d'un contrat minimal passé entre des acteurs placés sous le voile de l'ignorance, c'est-à-dire dans une situation d'incertitude quant à leur position et leur niveau de bien-être dans la société qui va se constituer. Bien que ce contrat constitutionnel semble à première vue modeste – il a d'abord pour objectif de garantir les droits fondamentaux des individus – il prône la mise en place d'un Etat social et inscrit l'action publique dans le principe de l'égalité des chances en garantissant une homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. Nous retrouvons donc au fondement du fédéralisme allemand ce principe d'égalité des chances que nous avons défini en première partie comme une réponse opératoire, un point de consensus, de la « nation », au sens économique du terme, face au conflit des valeurs individuelles vis-à-vis de la redistribution. La redistribution se place donc au cœur de la définition de la « nation » allemande, et s'exprime, d'une manière économique, par la mise en place d'une large politique sociale et d'une vaste politique de redistribution interrégionale des ressources fiscales et des opportunités, via la politique régionale.

De l'autre côté, la confrontation des choix contemporains allemands en matière de redistribution renforce la perception, avancée en première partie, d'une fonction de redistribution « à multiples facettes », intégrant à la fois des transferts sur le revenu, ou, de manière symétrique, des outils liés à la fiscalité, des transferts en nature, et une politique d'offre de biens publics à peu près homogène sur le territoire. Ce choix d'un « modèle fédéral solidaire à l'allemande » fait aussi intervenir des logiques complémentaires sous la forme d'une vaste redistribution des ressources fiscales à la fois au niveau central, régional (le *Länderfinanzausgleich*) ou local (la péréquation financière locale).

Les tensions nées de l'unité allemande confortent enfin notre analyse en termes de « nation ». Il est indéniable que les vifs débats autour d'une réorganisation des choix redistributifs du fédéralisme allemand – débats sur les limites de la politique sociale, sur la

réorganisation des finances publiques, sur la réforme fiscale, etc. – trahissent une crise évidente de la redistribution en Allemagne. Les agents ont maintenant bien du mal à faire émerger une nouvelle solution de second rang face aux choix individuels très hétérogènes en matière de redistribution : comment faire évoluer, de manière procédurale, ce contrat redistributif qui fonde la nation au sens économique du terme ? Avant d'apporter, en conclusion, une contribution à ce débat, il semble indispensable d'évaluer brièvement les choix redistributifs, interpersonnels comme interrégionaux, qui ont fondé, avant la réunification allemande, la « nation allemande ».

---

---

---

# CHAPITRE FINAL

## QUELLES EVALUATIONS ECONOMIQUES DES CHOIX REDISTRIBUTIFS DU FEDERALISME ALLEMAND ?

*« Messieurs les démocrates joueront vainement de la flûte lorsque le peuple s'apercevra que les princes se préoccupent de son bien-être ».*

*BISMARCK, Mémoires, cité par F. CHATAGNER, 1993, p.16, à propos des premières réformes sociales en Allemagne.*

L'objectif de ce chapitre final est d'évaluer brièvement les choix redistributifs, interpersonnels comme interrégionaux décrits précédemment et qui fondent la nation allemande. Nous limiterons notre analyse à l'impact de la politique sociale sur le niveau de pauvreté et d'inégalité et sur les effets des complexes mécanismes de redistribution fiscale, en particulier en se concentrant sur la période qui précède l'unité allemande.

Partant de cet objectif, nous nous appuierons sur une double analyse :

- En premier lieu, quelle est la mesure de l'évolution des inégalités de salaires et de revenus entre les agents ? Nous nous placerons dans un cadre européen voire international, ce qui permettra d'isoler et d'évaluer les expériences allemandes. La République Fédérale n'offre-t-elle pas un exemple particulièrement intéressant de stabilité des inégalités interpersonnelles sur longue période ? Quel sens donner à cette évolution maîtrisée des inégalités, qui s'observe à la fois dans les périodes de fortes croissances mais aussi en période de croissance moins soutenue ? Nous proposerons, à travers les choix allemands contemporains en termes de formation et

d'enseignement, quelques pistes de réflexion autour de cette facette du « modèle fédéral allemand ». Là encore, l'unité allemande constitue une profonde rupture et une remise en cause fondamentale des acquis de la République de Bonn.

- En second lieu, dans une perspective plus interrégionale, comment évoluent sur une longue période (trente ans) les inégalités de capacités fiscales entre les différents Länder ? Notre analyse vise à mettre en évidence la lente convergence des potentiels fiscaux des Länder avant redistribution, mais aussi l'impact des différents mécanismes fiscaux de redistribution interrégionale présentés précédemment. Là encore, les instruments mis en œuvre renforcent cette vision d'un « fédéralisme solidaire à l'allemande » et nous incitent à prendre en compte les enseignements de ces logiques redistributives pour la stabilité et l'équilibre de la « nation » sur longue période. Nous insisterons enfin sur la rupture de l'équilibre que constitue l'unité allemande et sur la nécessité, pour l'Allemagne, d'élaborer un nouveau contrat redistributif pour la « nation » allemande réunifiée.

Ces choix redistributifs, et derrière eux les évolutions plutôt convergentes et contenues qui en découlent en termes d'inégalités à la fois interpersonnelles et interrégionales, semblent fonder une facette du « fédéralisme solidaire à l'allemande », que le choc de l'unité allemande a bien trop rapidement remis en cause. Notre contribution va s'achever en tentant, face à la crise contemporaine des choix redistributifs de la « nation », de proposer un modèle de choix constitutionnels à deux niveaux susceptibles de proposer, parmi d'autres, une issue à l'impossible agrégation des valeurs individuelles face à la redistribution.

# 1) LA REDISTRIBUTION INTERPERSONNELLE EN ALLEMAGNE S'ACCOMPAGNE-T-ELLE D'UN REcul DE LA PAUVRETE ET DES INEGALITES ?

L'essor constant, depuis l'après-guerre, des politiques de redistribution de richesses ainsi que des dépenses de protection sociale dans les principaux pays européens, et en particulier en l'Allemagne, pose évidemment la question de leur efficacité à remplir les objectifs poursuivis, c'est-à-dire une lutte contre la pauvreté et une réduction des inégalités. Ces politiques sont-elles synonymes de recul des inégalités et, plus radicalement, de la pauvreté ? Cette question suscite un intérêt certain auprès de la communauté scientifique et politique, malgré la rareté des données et de véritables études qui, dans ce sens, font encore défaut (PESTIEAU, 1996, p. 6 ; PIKETTY, 1994b). Elle pose à terme la question de l'efficacité du système actuel, qui reste de plus en plus critiqué (GREFFE, 1994). Face à cet objectif, nous replacerons le cas allemand dans une perspective plus européenne, voire internationale, de façon à proposer des comparaisons entre pays, susceptibles d'isoler, de manière relative, les apports et faiblesses des choix redistributifs allemands.

## ***1.1) Un bref survol des inégalités de salaires et de revenus dans les pays développés : une singularité allemande ?***

La distribution des salaires offre un objet d'étude des inégalités et de leur évolution particulièrement accessible. De plus les salaires représentent, dans les pays développés, la première source de revenu des actifs, en général entre 70 et 80 % des revenus (MORRISSON, 1996, p. 97). Présentée dans le tableau suivant, la dispersion des salaires dans les principaux pays développés se place entre une borne maximale caractérisée, d'un côté, par le couple Etats-Unis (0,33) et Grande Bretagne (0,23), et de l'autre côté, par l'Allemagne. La France, avec 0,29, se place dans une situation intermédiaire (MORRISSON, 1996). La situation en Europe continentale tranche avec le monde anglo-saxon.. Parmi ces pays, l'Allemagne apparaît alors comme un Etat dont les inégalités salariales sont relativement réduites, en particulier pour les professions manuelles. Ce constat confirme, semble-t-il, l'existence d'une large classe moyenne en Allemagne et les enseignements des chapitres précédents, qui ont tenté de mettre en lumière une vision solidaire du fédéralisme allemand.

**Tableau 52 : la dispersion des salaires dans quelques pays développés**

	Catégorie	Indice de Gini	% du 1er décile	% du 10ème décile	9ème/ 1er décile
Etats-Unis (1979)	Toute l'économie	0.33	3.7	22	4.3
Grande-Bretagne (1980)	Toute l'économie	0.23	5.4	18	2.75
Belgique (1978)	Industrie	0.2	7.2	17	2.6
France (1978)	Industrie	0.29	7.8	20	3.4
<b>Allemagne (1978)</b>	<b>Industrie</b>	<b>0.19</b>	<b>6.5</b>	<b>16</b>	<b>2.3</b>
	<b>dont manuels</b>	<b>0.15</b>	<b>6.2</b>	<b>14</b>	<b>1.9</b>
	<b>dont non manuels</b>	<b>0.20</b>	<b>5.9</b>	<b>16</b>	<b>2.5</b>

Source : MORRISSON (1996, p. 104)

Si nous abordons désormais la question des inégalités de revenus, qui intègrent, par rapport aux inégalités de salaires, les prestations sociales et les transferts, le problème devient plus complexe. Il s'avère difficile de présenter ici en détail les différentes mesures d'inégalités de revenus, par exemple sur les revenus bruts par rapport au ménage, à la famille, aux individus... Nous tenterons simplement de préciser quelques grandes tendances<sup>372</sup> comme en témoigne le tableau suivant : la Suède reste globalement l'Etat le plus égalitaire, ce qui n'est pas une surprise (indice de Gini égal à 0,2) : le revenu moyen des individus les plus pauvres dépassent 50 % du revenu moyen national. De plus l'écart moyen entre le 1er et le 5ème quintile est réduit à un rapport de 1 à 3. Les Etats-Unis se placent dans un cadre bien plus inégalitaire<sup>373</sup>. une analyse plus fine devrait s'imposer, en particulier en fonction des diversités ethniques, même si la dimension du pays et les dotations initiales particulièrement hétérogènes sur le territoire renforcent les mécanismes d'inégalité. Le premier quintile se place dans une situation bien moins favorable que pour les autres pays, y compris le Canada. Un groupe intermédiaire et hétérogène de pays se place au centre de ce spectre de mesure des inégalités. Pour ces pays – Canada, France, Allemagne, Grande-Bretagne -, le revenu moyen du premier quintile oscille entre 8 et 10 % , la France se plaçant entre la Grande-Bretagne, plus inégalitaire, et l'Allemagne, qui, comme pour la dispersion des salaires, se présente comme un « bon élève » en termes d'inégalités de revenus nets. A l'opposé du spectre, le cinquième quintile est plus faible en Allemagne qu'en Grande Bretagne et en France, ce qui confirmerait l'idée fort répandue d'une vaste classe moyenne en Allemagne. Cette situation s'explique par la grande différence des structures sociales que l'on peut observer en Allemagne par rapport à la France et à l'Angleterre, où les fortunes des familles se sont lentement constituées dans l'histoire sans être remis radicalement en cause. A l'inverse, la défaite de 1945 et la réforme du D-Mark de 1948 ont laminé les inégalités de richesses en Allemagne, mais pas de patrimoines, ce qui a conduit à l'émergence d'une vaste classe moyenne à peu près homogène.

Le tableau suivant offre donc une vision synthétique, malheureusement trop rapide, de l'état des inégalités dans les années quatre-vingt. Cet état statique - quasi-photographique- ne saurait cacher les évolutions dynamiques et les mécanismes de génération des inégalités. Ainsi il ne fait plus de doute que les inégalités ont progressé aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, en particulier pour le revenu net disponible, en particulier en raison des politiques qui ont réduit l'impact des politiques de redistribution<sup>374</sup>, alors que ces mêmes politiques n'ont guère été remises en cause en France ou en Allemagne (SANDRETTO, 1994). En Grande-Bretagne, le coefficient de Gini, calculé sur les revenus disponibles entre les ménages, est passé de 0.27 à 0.35 entre 1977 et 1988. Sur cette même période, le cinquième quintile est passée de 36 à 42 % (MORRISSON, 1996, p.134). Aux Etats-Unis, le ratio 90ème centile par rapport au 10 centile est passé de 5,6 à presque 8 (MORRISSON, 1996, p.134).

---

<sup>372</sup> Pour une analyse plus fouillée, voir MORRISSON (1996) en particulier le chapitre IV et V.

<sup>373</sup> Il conviendrait, selon d'autres sources, d'y ajouter l'Italie et l'Espagne (MORRISSON, 1996, p. 122)

<sup>374</sup> Aux Etats-Unis, les choix économiques de R. REAGAN ont conduit à un plafonnement des taux marginaux de prélèvement sur les hauts revenus à 28 % contre 50 % auparavant. De plus, les transferts monétaires ont chuté de 8,3% à 7 % du revenu moyen (MORRISSON, 1996, p.125). Comme en Grande-Bretagne, la fiscalité directe sur les hauts revenus a donc été réduite tout comme les transferts aux ménages du premier quintile, c'est-à-dire les plus pauvres. De façon complémentaire et plus conjoncturelle, la croissance économique a bien évidemment attisé, de son côté, les inégalités de salaires.

**Tableau 53 : distribution du revenu net par personne dans certains pays développés**

différents pays	Quintiles					Indice de Gini
	1	2	3	4	5	
Canada	7.6	13.3	17.9	23.8	37.4	0.3
Etats-Unis	6.1	12.8	18.1	23.4	36.1	0.27
Grande-Bretagne	9	13.5	18	23.4	36.1	0.27
<b>RFA</b>	<b>10</b>	<b>14.2</b>	<b>17.7</b>	<b>22.4</b>	<b>35.7</b>	<b>0.25</b>
Suède	10.6	16.1	19.1	23.1	31.1	0.20
France (1988)	9.6	13.6	15.9	20.8	40.1	0.31

Source : F. MORRISSON, *La répartition des revenus*, PUF, Paris 1996, p. 118

Revenu brut = revenus de facteurs + revenus de transferts (publics et privés) + pensions de retraite

Revenu net = revenu brut – (impôt direct et taxe sur les salaires)

Revenu brut (ou net) par personne : on définit le même poids à chaque individu d'une famille et on classe les individus selon le revenu.

Ces estimations concernent les années 1979 à 1981 (T. SMEEDING et al., *Luxembourg Income Study*, 1989) sauf pour la R.F.A. (BECKER, HAUSER, 1994) et la France (MORRISSON, 1988). Pour la R.F.A., MORRISSON se réfère à une autre étude, sans la préciser. Nous garderons les évaluations de BECKER et HAUSER (1994) pour la suite.

De manière plus globale, pour la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, MORRISSON observe « que la baisse des indicateurs d'inégalité en 1938 et 1970 a été annulée en totalité et l'on retrouve aujourd'hui les chiffres d'avant guerre ». Pour les autres pays industrialisés, les inégalités sont restées à peu près stables au cours des années 80. En France, elles ont, ces derniers temps, tendance à s'accroître sensiblement, en particulier en raison de l'ouverture de l'éventail des salaires en France depuis 1984. Cette observation vaut aussi pour les non salariés, en particulier les professions indépendantes (SANDRETTO, 1994, p.66).

Ce bref survol des inégalités de revenus et de salaires en Europe nous renvoie aux choix redistributifs de la « nation allemande. Le niveau des inégalités en Allemagne, comparé à ses principaux partenaires commerciaux, révèle une structure solidaire de la société fondée plus sur des logiques égalitaires qu'inégalitaires. Ce constat ne nous renseigne néanmoins pas sur le niveau absolu des inégalités observées en Allemagne et sur la correspondance de cette structure sociale avec les choix de société en termes de redistribution. Au mieux, ce niveau réduit des inégalités en Allemagne exprime une aversion sensible de la société allemande pour de trop fortes inégalités.

## **1.2) Quelle relation entre les politiques de redistribution et les objectifs de recul des inégalités et de la pauvreté ?**

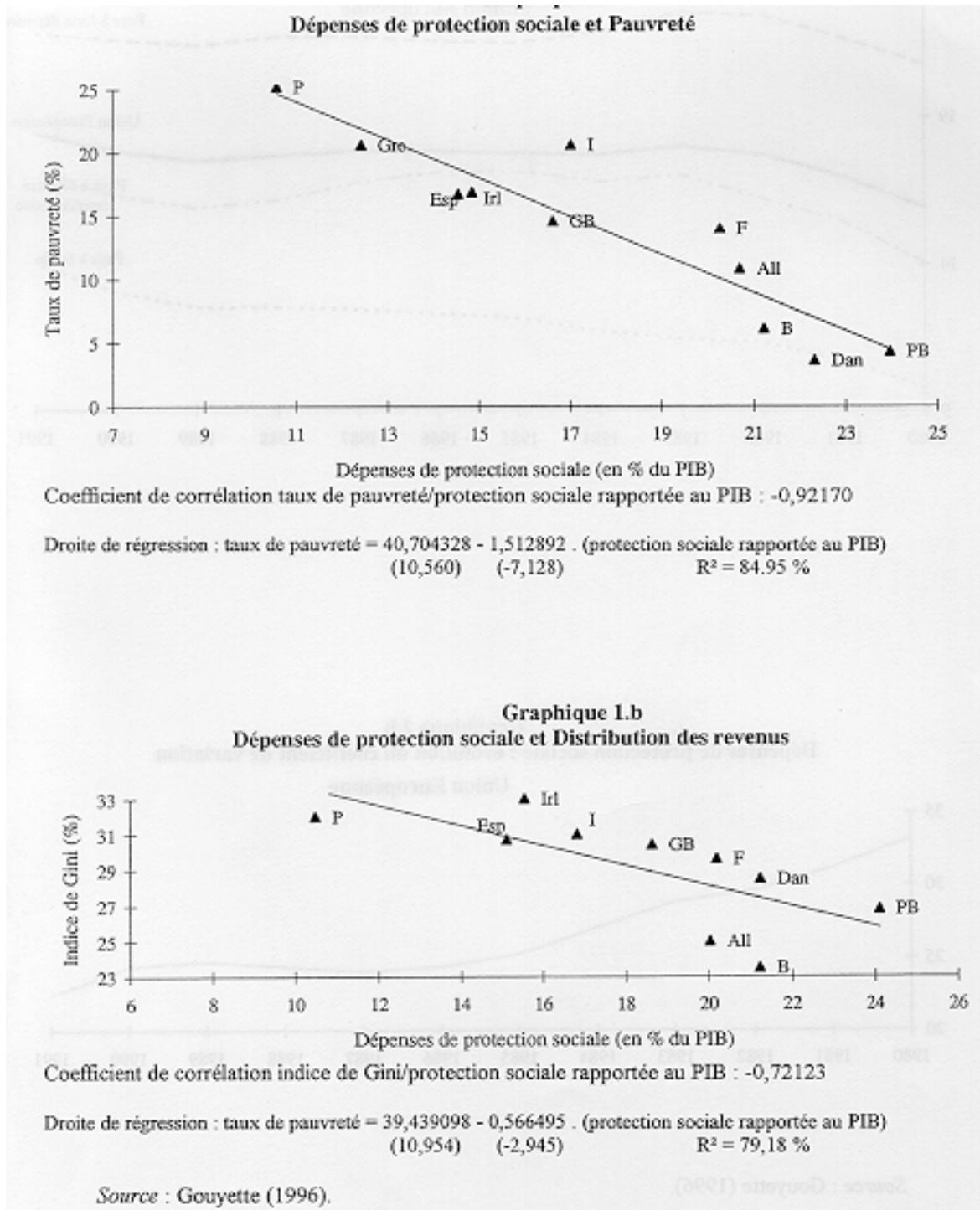
L'objectif de cette section est de s'intéresser à la relation entre politique de redistribution de richesses et les objectifs de réduction des inégalités et de la pauvreté. Là encore, nous aborderons une analyse comparée. Les graphes suivants - Graphique 12 et Graphique 13 -, empruntés à GOYETTE (1996) et PESTIEAU (1996), semblent aller dans le sens d'une corrélation favorable entre politique de redistribution et taux de pauvreté, puis, dans le deuxième graphique, niveau des inégalités représenté par l'indice de Gini. Rappelons que les dépenses de protection sociale sont redistributives dans le sens où elles vont prélever des cotisations proportionnelles au revenu et verser des prestations forfaitaires (prestations

diverses d'aide à la consommation) ou sous condition de ressources. Les dépenses sociales contribueraient alors à réduire, à la fois la pauvreté, mais aussi à réduire les inégalités. Ces résultats doivent être néanmoins pris avec prudence, certains pays plus égalitaires pouvant se permettre de proposer une couverture sociale généreuse. De plus, ces éléments ne nous disent rien sur l'efficacité des systèmes de protection sociale car, vu les moyens engagés dans les politiques sociales des Etats européens, comme par exemple en Allemagne, il n'a rien d'étonnant que ces instruments atteignent un objectif de réduction des inégalités et de la pauvreté. Toute la question revient à savoir si, d'une part, cet objectif est effectivement celui voulu par la collectivité, et si, d'autre part, cet objectif est effectivement atteint. Si tel est le cas, une meilleure allocation des ressources ne permettrait-elle pas enfin, à moindre coût, d'atteindre un objectif équivalent ?

Concernant le cas allemand, notons que le système de protection sociale mis en œuvre conduit à un taux de pauvreté sensiblement inférieur à celui de ses principaux partenaires européens. Dans le même sens, le niveau des inégalités de revenus en Allemagne apparaît comme un des plus faibles d'Europe, et semble confirmer les résultats avancés dans la section précédente. Ces éléments mettent ainsi l'accent sur l'impact de la politique sociale allemande, qui constitue, nous l'avons évoquée, une facette importante des politiques de redistribution de richesses en Allemagne. Elle se singularise par l'effort important qui est accompli vers les agents les plus démunis, en écho avec les enseignements de l'histoire allemande, en particulier constitutionnelle – la République de Weimar – et la doctrine de l'Ordo-libéralisme. Néanmoins, de telles analyses ne sont pas suffisantes : elles ne rendent pas compte de l'efficacité de tel ou tel système de redistribution, car elles n'intègrent pas une analyse du coût des systèmes de protection sociale, en particulier une étude des effets désincitatifs qu'ils induisent sur les agents.

**Graphique 12 : dépenses de protection sociale et pauvreté**

**Graphique 13 : dépenses de protection sociale et distribution de revenus**

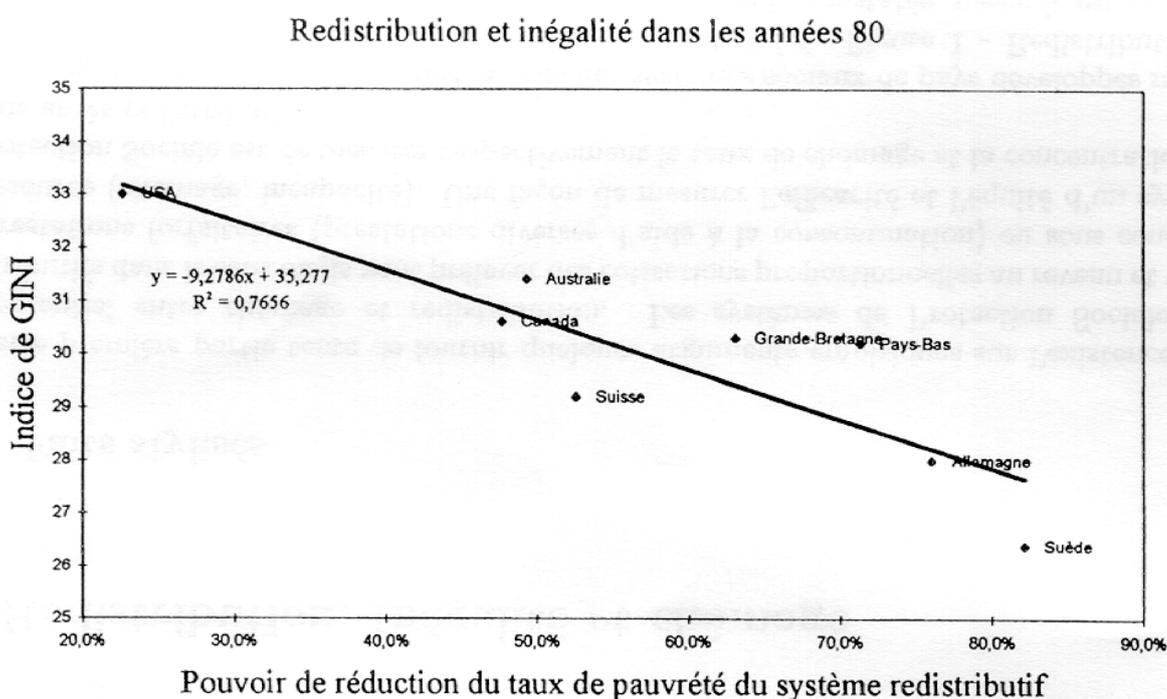


Source : GOYETTE, 1996 ; PESTIAU, 1996

Le Graphique 14 suivant, emprunté à TOUZE (1997) et BARR (1992), confirme les éléments précédents et s'intéresse plus particulièrement à la comparaison des pouvoirs redistributifs des systèmes sociaux des pays développés. Il témoigne d'une relation intéressante entre les choix redistributifs d'une « nation » et le niveau des inégalités, laissant

ainsi penser que l'inégalité constatée est en partie liée au niveau de redistribution. La corrélation entre pouvoir de réduction du taux de pauvreté et indice de Gini est plutôt forte : les pays à fort pouvoir de redistribution du taux de pauvreté ont donc une inégalité *ex ante* plus faible (TOUZE, 1997, p.3). Dans cette perspective, l'Allemagne se caractérise par un pouvoir de réduction du taux de pauvreté du système redistributif particulièrement fort par rapport à ses principaux partenaires commerciaux en arrivant en deuxième position derrière la Suède. Là encore, de telles analyses, si elles peuvent être séduisantes, doivent être appréhendées avec prudence car elles ne nous renseignent pas sur la méthode d'évaluation retenue et sur le coût financier d'un tel système de redistribution.

**Graphique 14 : redistribution et pauvreté dans les années 80**



Source : TOUZE, 1997

### **1.3) Un accroissement des inégalités particulièrement maîtrisé en Allemagne**

L'expérience allemande en matière de redistribution se singularise, nous l'avons vu, par des choix collectifs particulièrement avancés. Entre 1962 et 1988, la société allemande se caractérise par une grande stabilité des niveaux d'inégalité de revenus, voire une baisse comme en témoigne le Tableau 54, et cela malgré une hausse continue du taux de chômage sur cette période. Ainsi, l'indice de Gini baisse de 4 % entre la fin des années 60 et la fin des années 70 mais il progresse légèrement au début des années 80. Les indicateurs de Theil et

d'Atkinson<sup>375</sup> enregistrent une baisse plus importante, de l'ordre de 9 % sur cette même période, de même que le coefficient de variation avec 5 % (BECKER, 1995, p. 17), mais ces indicateurs se redressent aussi au début des années 80. La part du premier quintile progresse alors que le dernier quintile diminue sur cette période 1962-1988, avec une légère inversion de tendances au début des années 80. Ces résultats nous permettent de mettre en évidence une des caractéristiques principales du « modèle » économique et fédéral allemand d'après-guerre – un fédéralisme solidaire –, qui a réussi à concilier, dans un premier temps, croissance économique record, progrès social et partage à peu près équitable des fruits de la croissance puis, dans un second temps, c'est-à-dire à partir de 1973, hausse du chômage, ralentissement de la croissance et stabilité, voire baisse, du niveau des inégalités. Néanmoins ces résultats, par leurs caractères agrégés, ne nous disent rien sur l'apparition d'une réelle pauvreté, qui aujourd'hui ne peut être mise en doute, particulièrement dans les grandes villes, malgré la politique sociale mise en œuvre. Enfin, il semble confirmer la présence de cycles d'inégalités, comme l'a observé SANDRETTO (1994, p. 62) pour les inégalités salariales (cycle de 17 ans).

**Tableau 54 : évolution de divers indicateurs d'inégalité en Allemagne entre 1962 et 1988**

	1962	1969	1973	1978	1983	1988
<b>Taux de chômage</b>	-	0.8 %	0.8 %	3.4 %	8 %	6.5 % (1)
Coefficient de Gini (2)	0.2851	0.2613	0.2537	0.2500	0.2585	0.2551
Indice d'Atkinson(3)						
$\beta=0.5$	0.0693	0.0563	0.0526	0.0515	0.0552	0.0534
$\beta=2$	0.2306	0.1922	0.1765	0.1739	0.2055	0.2003
Indice de Theil (3)	0.1352	0.1110	0.1038	0.1014	0.1115	0.1080
Coefficient de variation	0.6899	0.5650	0.5361	0.5355	0.5440	0.5231
Quintile en %						
1 <sup>er</sup> quintile	9.58	10.21	10.36	10.44	9.87	9.92
2 <sup>ème</sup> quintile	13.54	13.97	14.12	14.22	14.12	14.31
3 <sup>ème</sup> quintile	16.86	17.29	17.53	17.62	17.78	17.81
4 <sup>ème</sup> quintile	21.62	22.00	22.12	22.19	22.40	22.36
5 <sup>ème</sup> quintile	38.40	36.53	35.87	35.53	35.84	35.60

Source : adapté de BECKER, 1995, tableau 8. Calculé à partir d'une banque de données par sondage sur les revenus et la consommation (EVS) portant sur 45 000 ménages.

(1) moyenne entre 1985 et 1988 ;

(2) L'indice de Gini a été détaillé, en note, dans le chapitre 2.

(3) cf. note de bas de page.

Poussons notre analyse en détaillant l'évolution des disparités de revenus en 1989. En annexe 8 sont détaillés, pour l'Allemagne, les calculs de la répartition des revenus par classes de revenus en 1989. De plus, cette annexe 8 présente les courbes de Lorenz pour 1983 et 1989. Même si ces graphes confirment la stabilité du niveau des inégalités en Allemagne (BECKER, 1994), ce qui va dans le sens d'un vaste équilibre de la société allemande, il a le mérite de déceler aussi une très légère augmentation de l'indice de Gini entre 1983 et 1989, révélant un accroissement des inégalités. Cette très sensible croissance des inégalités en Allemagne trahit-elle un nouveau cycle à la hausse des inégalités en Allemagne ? Ce résultat ne signifie-t-il pas une première tension sur le subtil équilibre qui prévalait jusqu'alors au sein de la société allemande et que l'unité allemande n'aurait fait qu'amplifier ? Il est encore trop tôt pour conclure dans ce sens mais quelques études semblent confirmer le choc de

<sup>375</sup> en annexe sont détaillées les méthodes de calcul de ces deux indicateurs.

l'unification allemande sur l'équilibre de la société allemande en termes d'inégalité (BECKER, 1994). Quoi qu'il en soit, il y a tout lieu de penser que l'unité allemande ébranlera durablement cet équilibre.

Face à l'essor des politiques de redistribution dans l'Allemagne d'après-guerre, se pose alors la question, que nous ne traiterons brièvement, de savoir si les moyens mis en œuvre autour des politiques redistributives ne brident pas la croissance économique et ne limitent pas, de facto, la capacité des agents, par des effets déincitatifs, et de l'Etat, via ses recettes fiscales, à parvenir à un niveau supérieur de bien-être collectif. Là encore, loin d'apporter de véritables réponses à cette question, ce travail vise plus à mettre en évidence la pertinence d'une prise en compte des expériences allemandes dans cette problématique générale « pauvreté-inégalité-redistribution ».

#### **1.4) L'essor des politiques de redistribution s'associe-t-il avec un recul de la croissance économique ?**

L'essor des politiques de redistribution interindividuelle observé depuis la fin de la seconde guerre mondiale a-t-il un impact sur la croissance économique ? Les travaux de P. LINDERT, menés entre 1960 et 1992 à partir de données OCDE et FMI, mettent en évidence que « la relation attendue entre les dépenses sociales et la croissance économique n'apparaît pas ». Le Graphique 15 suivant présente de manière sommaire ce résultat : le taux de croissance du PIB réel par tête ne semble en effet pas lié au niveau de transferts sociaux des Etats considérés à l'exception du Japon où la faiblesse des transferts sociaux en pourcentage du PIB de 1980 va de pair avec une forte croissance. Le Japon se présente, selon l'auteur, comme un cas « hors norme »<sup>376</sup> (LINDERT, 1996, p. 71).

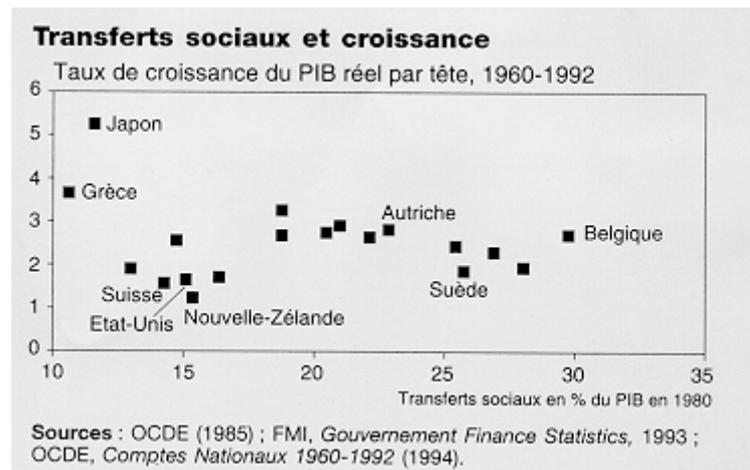
Néanmoins, cette analyse doit être appréhendée avec prudence car elle ne nous dit rien, là encore, de l'efficacité du système de transfert social d'un pays à l'autre, en particulier sur la prise en compte des « coûts irrévocables d'administration du système<sup>377</sup> » (BECKER, 1983, 1985). L'importance relative de ces derniers militent pour une analyse plus fine des politiques redistributives en évitant de retenir la seule approche en termes de transfert social. De plus, la diversité des programmes sociaux et de leur financement nous pousse à la prudence. Le débat, comme le rappelle PIKETTY, peut s'avérer plus pertinent s'il s'engage sur le terrain des incitations, qui pourraient être alors autant de freins à la croissance (LINDERT, 1996, p.75).

#### ***Graphique 15 : transferts sociaux et croissance***

---

<sup>376</sup> D'une part, la part des dépenses nationales dans le PIB est faible en comparaison avec les autres pays, ce qui lui procure un avantage par rapport aux autres.

<sup>377</sup> LINDERT précise que « les régimes modernes de sécurité sociale, par exemple, ne consacrent que 2 à 3 % à l'administration (LINDERT, 1996, p. 75)



Source : PETER LINDERT, *Problèmes Economiques*, N°2493-2494, 1996, p. 72

La graphe précédent se révèle enfin insuffisant pour nous renseigner sur le lien entre croissance économique et inégalité. Il est en effet possible d'imaginer une influence négative de la croissance économique et de la mondialisation des échanges sur la distribution des revenus, qui pourrait conduire à des tensions politiques face à des niveaux d'inégalités qui deviendraient rapidement insupportables. Cette tension pourrait-elle entraîner une pause dans l'accélération des échanges mondiaux ? La relation inégalité - croissance se révèle donc complexe. Tentons d'inverser la problématique : de faibles inégalités de départ favorisent-elles la croissance ? Quels mécanismes auto-entretenus peuvent fonctionner autour du couple croissance économique-inégalité ? Dans cette perspective, cette piste de recherche se révèle particulièrement riche lorsqu'il s'agit d'investir l'expérience allemande car elle nous renseigne sur les fondements d'un éventuel modèle économique allemand.

#### 1.4.1) Logiques égalitaires et « miracle » de la croissance économique

Le lien entre croissance économique et inégalité a suscité de nombreuses contributions : très récemment, Robert LUCAS, prix Nobel d'Economie, s'interrogeait sur l'origine des disparités entre deux pays asiatiques bien différents, la Corée et les Philippines (LUCAS, 1993). Pourtant, au début des années 60, rien ne permettait de distinguer ces deux pays, que l'on observe les indicateurs de revenu par tête, le taux de scolarisation, le taux d'urbanisation ou la part des matières premières dans les exportations. 30 années plus tard, les différences sont criantes, la Corée apparaissant comme un « miracle économique », caractérisé par un taux de croissance de 6 % par an contre 2 % en moyenne pour les Philippines. Pour Lucas, ces disparités témoignent d'un véritable « miracle » chez l'une des deux nations qui, explique-t-il, ont certes un potentiel de croissance « objectif », mais la « mobilisation générale » de ce potentiel requiert des circonstances qui sont parfois miraculeuses » (Lucas, 1993).

Cette explication est cependant loin d'être convaincante car elle oublie de prendre en compte un facteur essentiel, qui a été omis dans l'approche de Lucas : les inégalités interpersonnelles de revenus dans les deux pays (BENABOU, 1996 ; COHEN, 1997). La Corée, en effet, dès les années 60, se caractérise par un cadre social beaucoup plus égalitaire que les Philippines. BENABOU (1996) soutient donc qu'un écart fort dans la distribution de revenus ne favorise par la croissance économique. Une nouvelle fois, c'est la Loi de KUZNETS qui semble

mis à mal, puisque la Corée apparaît comme un pays dans lequel les écarts de revenus sont restés étroits tout au long du « chemin » de la croissance, alors que cette loi stipule une accentuation temporaire des inégalités au début de la phase de croissance, ces dernières se réduisant dans un deuxième temps. Pour BENABOU, de fortes inégalités freinent donc le développement et la croissance, et cela de deux manières différentes :

D'une part, précise BENABOU, une structure sociale inégalitaire pousse à la mise en place de politiques redistributives fortes, qui freinent d'autant la croissance. Néanmoins, cette logique ne semble pas directement vérifiée dans la plupart des pays où règnent de profondes inégalités et l'on peut se demander si ce n'est pas plutôt l'inverse (COHEN, 1997).

D'autre part, le rôle du système éducatif ne doit pas être oublié. Un système inégalitaire, sous la pression des agents les plus riches, ne cherchera pas à développer une scolarisation de masse et une augmentation significative du niveau moyen d'enseignement. A l'inverse, au sein d'un état plus égalitaire, la population sera motivée par l'organisation d'un système d'éducation publique et le niveau des prélèvements obligatoires devrait refléter ces choix collectifs. Or précisément, cet indicateur explique parfaitement la différence entre la Corée et les Philippines. En passant de 40 % en 1960 à 95 % en 1995 d'enfants scolarisés, contre une progression de 50 à 65 % seulement pour les Philippines, et un taux de prélèvements obligatoires deux fois supérieurs, la Corée s'est donnée les moyens d'un « miracle économique » que mentionnait bien rapidement Lucas. L'éducation est donc un facteur essentiel de la croissance et, plus largement, les sociétés inégalitaires, se caractérisant par moins de prélèvements obligatoires et donc moins de dépenses de formation, créent en fin de compte moins de croissance.

#### 1.4.2) Les inégalités sont-elles inefficaces ? Un essai de compréhension du modèle allemand à la lumière de l'analyse des inégalités

Les arguments précédents militent donc pour l'idée selon laquelle les inégalités entravent le développement économique et les sociétés qui y échappent rendent les « miracles » plus probables (COHEN, 1997). Les inégalités sont-elles inefficaces ? Les choix allemands, nous l'avons vu, font une grande place aux logiques redistributives, à la fois dans une logique interpersonnelle mais aussi interrégionale. Dans quelle mesure les choix redistributifs du fédéralisme allemand peuvent-ils expliquer le miracle économique allemand ?

A l'aube « du miracle économique allemand », les inégalités de revenus, et non pas de patrimoine, avaient été largement réduites par la défaite de 1945 et par la naissance du D-Mark en 1948. Ces éléments ont-ils été, parmi d'autres, à la base du miracle économique allemand d'après-guerre ? Les idées avancées précédemment semblent aller dans ce sens. Ensuite, l'engagement de la sphère publique, dans le secteur de l'éducation, professionnelle comme universitaire, participe à cette logique chargée de contenir les poussées inégalitaires. La renommée du système de formation professionnelle allemand, l'homogénéité des études supérieures, quasi exclusivement de type universitaire en l'absence de systèmes inégalitaires comme les grandes écoles, font la renommée de l'Allemagne contemporaine et participent à cet effort de la puissance publique pour garantir une égalité des chances et une offre plutôt égalitaire. Enfin, le climat qui a conduit à la naissance de la Loi Fondamentale s'apparente tout à fait à un état de « voile de l'ignorance », qui a permis l'émergence de choix collectifs forts. Dans ce contexte, le rôle des cercles catholiques et protestants a été actif et déterminant,

dès 1945, afin de se placer en interlocuteur vis-à-vis des puissances alliées. Ce rôle de lien social et de « ciment social » dans une société anéantie par le nazisme, sans point de repère et confiance, a-t-il pu influencer l'orientation coopérative et sociale et du fédéralisme allemand ? Ce sujet mériterait assurément une nouvelle thèse.

Cette perspective d'un lien entre « miracle de la croissance économique » et « choix égalitaires » se trouve donc dans l'Allemagne contemporaine comme dans son histoire, largement vérifiée. Réduire les inégalités dans l'Allemagne unifiée suffirait-il alors à relancer la croissance ? L'engagement du Bund dans l'unité allemande peut-il être alors perçu comme une tentative de vérification du modèle ? Malgré l'ampleur des mécanismes de redistribution engagés, il y a tout lieu d'espérer que l'Allemagne saura s'inscrire dans cette « voie solidaire » qui a fait son succès ces dernières cinquante années mais qui, surtout, colle si bien avec son histoire ! Cette recommandation mérite d'autant plus d'être suivie que de nouvelles logiques de génération des inégalités sont à l'œuvre et appellent des réponses rapides.

### **1.5) Crise de l'Etat-Providence et nouveaux défis de la redistribution**

L'Etat-Providence est en crise. L'Allemagne n'échappe évidemment pas à cette tendance. En effet, de nombreux signes témoignent d'un accroissement important des inégalités, comme dans les pays anglo-saxons, ou de manière moins sensible, comme en Allemagne, semble-t-il, ou en France. Face à ce constat, une double question se pose, d'une part en termes de moyens - les instruments redistributifs ne sont-ils plus capables d'atteindre de manière efficace les objectifs désirés ? – et, d'autre part, en terme d'objectifs – de nouveaux mécanismes de génération des inégalités ne rendent-ils pas caducs les choix redistributifs retenus ? Concentrons-nous sur cette deuxième interrogation.

#### **1.5.1) De nouveaux mécanismes de génération des inégalités**

Dans cette perspective, l'analyse des mécanismes générateurs d'inégalités a connu, récemment encore, de nouveaux développements, en particulier suite à la publication de l'ouvrage de R.H. FRANK et P.J. COOK, « *The Winner-Take-All-Society* »<sup>378</sup>. Cet ouvrage s'interroge en effet sur l'existence « d'inégalités inefficaces » et donc sur l'opportunité de combiner redistribution et efficacité productive. Le débat glisserait donc d'une analyse en termes de « partage plus juste et de réduction de la taille du gâteau à redistribuer », analyse sur laquelle se fonde PIKETTY dans sa thèse, à une analyse qui permettrait à la fois « d'augmenter la taille du gâteau et d'obtenir un partage plus juste » (PIKETTY, 1997a, p.53).

A la base du raisonnement, nos deux auteurs notent l'apparition de logiques de « *winner-take-all-markets* » - des marchés où le gagnant ramasse tout - pour lesquelles quelques « gagnants » se retrouvent très largement bénéficiaires et excluent tous les autres participants. C'est le cas dans de nombreux secteurs, comme le luxe, le spectacle, la télévision et les médias, par exemple chez les plus grands acteurs de cinéma, pour la culture et plus généralement la communication... Les vecteurs de ces logiques de « ramasse-tout » sont à trouver dans l'intégration planétaire des communications et des supports médias universels et mondiaux (musique, télévision) qui fonctionnent comme des effets multiplicateurs pour les

---

<sup>378</sup> Cette analyse s'inspire d'une note de lecture de Thomas PIKETTY dans la revue *Sociétal*- « Y a-t-il des inégalités inefficaces » ? -, qui s'interroge précisément sur les enseignements de l'ouvrage de FRANK et COOK (PIKETTY, 1997a).

super-stars. Mais, pour FRANK et COOK, cette situation peut s'étendre à de nombreuses activités comme les cabinets d'avocats ou d'affaires qui peuvent gérer simultanément plusieurs dossiers, grâce à l'emploi de nouvelles technologies de communication<sup>379</sup> : ainsi, selon les auteurs, l'apparition d'une nouvelle technologie « transforme des écarts autrefois minimes de talents en différences aujourd'hui considérables de productivité » (cité par PIKETTY, 1997a, p. 55).

Serait-il alors intéressant de taxer fortement ces revenus pour « non seulement réduire les inégalités » mais aussi « augmenter le revenu national en réorientant plus les jeunes talents vers les secteurs productifs maintenant désertés » (PIKETTY, 1997a, p.53) ? La réaction de PIKETTY face aux propositions des auteurs qui soutiennent donc la thèse de l'existence d'inégalités inefficaces, est plus critique car il faudrait tout d'abord mener une évaluation précise de ces logiques et de leur impact avant de tenter de redistribuer. Ensuite, au-delà de la réponse en termes de taxation, une meilleure communication et une transparence informationnelle<sup>380</sup> permettraient de décourager, face aux risques de se retrouver totalement exclus des mécaniques de « ramasse-tout », la multitude d'agents attirés par cette voie, dont beaucoup seront déçus. De surcroît, ces revenus « ramasse-tout » se révèlent souvent particulièrement mobiles, ce qui pose la question de l'efficacité de l'instrument fiscal employé et de sa généralisation.

### *1.5.2) Discontinuité des politiques redistributives*

Au delà d'une crise de l'Etat-Providence, les maux de l'Etat social contemporain peuvent aussi s'expliquer par cette inadaptation des instruments redistributifs actuels aux nouveaux défis de la redistribution. De nombreux signes attestent en effet d'une discontinuité des pratiques redistributives, en France comme en Allemagne. D'abord, la vie sociale évolue vers un décloisonnement de plus en plus net. Aux âges classiques de formation, d'emploi et de retraite se substitue peu à peu un mélange de ces trois occupations, les périodes de formation fonctionnant en alternance avec un emploi étudiant par exemple. La retraite peut se partager avec une semi-activité professionnelle ou bénévole. L'âge mur impose aussi de plus en plus de revenir sur les bancs de l'école, face à l'essor des technologies, des méthodes modernes de management et de l'internationalisation des échanges (apprentissage quasi-obligatoire des langues). Face à ces mutations de la vie sociale, les pratiques redistributives se révèlent en décalage et méritent d'être adaptées : ainsi, pour les « jeunes vieux », ceux qui sont âgés de 55 à 64 ans, les effets de la crise sont terribles, entraînant des pertes de revenus considérables<sup>381</sup> (COHEN, 1997, p. 127). Ensuite, les outils redistributifs actuels sont peu adaptés pour cette catégorie de la population. Les mécanismes auto-entendus de trappe à pauvreté, évoqués dans le chapitre 3, condamnent la mise en place d'instruments redistributifs, car les aides aux plus défavorisées les enferment souvent dans les pièges de la pauvreté et de l'assistance. Dans ce sens, l'exemple de l'*Earned Income Tax Credit* présenté

---

<sup>379</sup> Par exemple l'essor de technologies telle que la téléphonie mobile dont l'arrivée en Europe (standard GSM) est impressionnante ou le réseau Internet peuvent venir renforcer ces logiques de « ramasse-tout ».

<sup>380</sup> Ces logiques de génération d'inégalité de type « ramasse-tout » ont un poids informationnel particulièrement fort, au travers des pratiques de « *signalling* », qui consiste à engager des ressources, non pour accroître sa productivité, mais plutôt pour « signaler sa motivation par rapport aux autres participants » (PIKETTY, 1997a, p. 56).

<sup>381</sup> Un plus de cinquante ans qui perd son emploi attend six mois de plus et subit surtout une perte de pouvoir d'achat de 50%.

au chapitre 2, se place comme une issue intéressante pour un renouveau des politiques redistributives et une prise en compte de la nouvelle donne social (COHEN, 1997 ; PIKETTY, 1997b).

### 1.5.3) Croyances individuelles, apprentissage et retour sous le « voile de l'ignorance »

La lutte contre les inégalités reflète-t-elle les aspirations des électeurs ? Il est possible d'en douter car le discours politique fait plus recette en prônant une baisse des impôts qu'un renouveau des pratiques redistributives. Néanmoins, et nous retrouvons les enseignements des travaux de PIKETTY (1994a), le vote des agents est inséparable des représentations du monde qu'ils se donnent, en particulier pour la redistribution. Ainsi, le choix des électeurs est déterminé bien plus par des croyances individuelles vis-à-vis de la redistribution que par leur strict intérêt économique. Les systèmes démocratiques fondés sur les partis utilisent largement cette « irrationalité » des agents économiques, en réalisant un pré-ordre des croyances individuelles. Celles-ci se regroupent en effet souvent sous la bannière d'un parti pour des considérations sentimentales, idéologiques ou dans la lignée d'une tradition familiale tenace... bien plus pour le programme politique précis qui est proposé. Aussi, précise PIKETTY (1995a), la position sociale des parents influence souvent plus que la propre position des électeurs pour déterminer leur vote.

Dans ce contexte, les logiques d'apprentissage sont alors fondamentales, qu'elles se situent dans le cadre scolaire, extra-scolaires ou familial. Les expériences sociales sont ici déterminantes, qu'elles passent par les logiques de proximité – sport, vie de quartier, vie associative- ou un cadre plus vaste - voyages, échanges internationaux, apprentissage d'autres cultures. La fonction sociale de l'homme retrouve ici tous son sens puisque sa perception propre de la redistribution par exemple dépend tout aussi du développement de sa personnalité que de son strict intérêt économique. Il est évident que, dans ce schéma, l'école joue un rôle fondamental comme moteur d'intégration sociale.

Enfin, face à cet agent mu par ses choix individuels et ses croyances personnelles, la position qu'il adoptera face à l'avenir est déterminante. En situation de parfaite information sur sa position sociale dans l'avenir, il y a tout lieu de penser qu'il ne votera pas pour des choix redistributifs, alors qu'en situation d'incertitude, l'histoire allemande nous a montré qu'il avait plutôt tendance à s'assurer et à se prémunir contre une position future défavorable, en particulier en s'accordant sur des choix redistributifs fondamentaux. Le problème devient donc une question de « voile de l'ignorance » qui ferait donc défaut. Comment replacer les agents sous le voile de l'ignorance ? Cette question, assurément intéressante, débouche sur un débat plus politique que nous laisserons ouvert.

Les nouveaux défis de la redistribution passe alors inévitablement par le retour du corps social sous « le voile de l'ignorance ». Une redéfinition de nouveaux instruments pour la redistribution est tout aussi indispensable. Nous reviendrons dans la dernière section de ce chapitre final sur cette question en proposant un modèle de choix constitutionnels à deux niveaux, tentant de concilier préférences individuelles et choix collectifs pour la redistribution. Dans cette perspective, la redistribution interrégionale atténuée largement le conflit et les tensions liées à des valeurs et des croyances individuelles très hétérogènes face à la redistribution. Elle s'appuie alors sur le principe d'égalité des chances, qui constitue un compromis de second rang et dont l'implication interrégionale vise à garantir une offre à peu près homogène de biens publics sur le territoire. Elle agit alors de façon indirecte sur le

revenu des agents et sur leur localisation dans l'espace. Il peut donc s'avérer intéressant de tenter d'évaluer l'impact redistributif des mécanismes de redistribution fiscale en Allemagne. Ne peut-on pas observer une symétrie entre les logiques de redistribution interindividuelle et interrégionale ? Ne s'inscrivent-elles pas alors dans le même but, à savoir une réduction des inégalités, qu'elles soient interpersonnelles ou spatiales en Allemagne ? L'observation de l'évolution des inégalités spatiales en Allemagne, mesurée entre 1970 et 1994 à partir des bases fiscales des Länder, n'offre-t-elle pas une nouvelle facette du modèle économique et fédéral allemand en exprimant, comme précédemment, une aversion forte pour de trop fortes inégalités et un ancrage des choix collectifs dans des logiques fortement égalitaires ?

## **2) LA REDISTRIBUTION INTERREGIONALE EN ALLEMAGNE IMPLIQUE-T-ELLE UNE REDUCTION DES INEGALITES SPATIALES ?**

L'expérience allemande en matière de redistribution interrégionale constitue un objet d'étude particulièrement intéressant. En effet, le fédéralisme allemand, reposant sur un savant équilibre des rapports de force entre *Bund*, *Länder* et Communes, a développé une mécanique complexe de redistribution interrégionale, qui a la particularité d'être inscrite dans la Constitution et d'être, de ce fait, particulièrement explicite, le *Länderfinanzausgleich* - ou péréquation financière horizontale entre les *Länder*, sans intervention du gouvernement central. Ces dernières années, le choc de la réunification a fait resurgir l'importance des transferts comme vecteur d'unité et d'équilibre de l'espace en évitant, dans l'urgence, un dépeuplement et une désindustrialisation massive de l'Allemagne de l'Est : il ne fait maintenant plus de doute que, sur cette voie vers l'unité des deux Allemagne, la logique politique a primé sur la seule logique économique : le « vote avec les pieds » des acteurs est-allemands (TIEBOUT, 1956) - ou leur « défection » (HIRSCHMAN, 1995) - fut perçu comme une menace.

En écho au chapitre précédent qui analysait plus les logiques de redistribution interpersonnelle et mettait en évidence une maîtrise et une stabilité du niveau des inégalités interpersonnelles en Allemagne, l'objectif de cette section est de proposer une évaluation économique de la redistribution interrégionale, concernant en particulier l'impact redistributif de la péréquation financière allemande entre 1970 et 1994, mais aussi depuis 1995, cette date constituant une date charnière car elle marque l'entrée des nouveaux *Länder* dans la mécanique complexe du fédéralisme financier allemand (Pacte de Solidarité). Nous nous limiterons à cette analyse des inégalités de capacités fiscales entre *Länder*, car une évaluation globale de l'ensemble des mécanismes de redistribution interrégionale s'avère très délicate même si elle est indispensable. Cette évaluation économique de la redistribution interrégionale en Allemagne reste une piste largement ouverte. La dernière étude globale remonte en effet au rapport MAC-DOUGALL (1977), lequel mériterait une véritable actualisation. La méthode utilisée renvoie à une mesure du pouvoir redistributif de la péréquation financière en comparant, au moyen de deux indices de type GINI « individualiste » et « organociste », l'ampleur des inégalités primaires de potentiel fiscal réel, avant transfert, aux disparités secondaires après répartition des différentes dotations fiscales redistributives ». Un des résultats les plus intéressants de cette méthode fait apparaître, depuis 1970, une lente convergence des potentiels fiscaux régionaux avant redistribution pour les *Länder* ouest-allemands. Nous nous interrogerons enfin sur la pérennité d'un tel système et les effets désincitatifs qu'il peut entraîner sur les régions contributives.

### **2.1) Méthodes de mesure des inégalités territoriales en Allemagne**

La méthode utilisée pour une mesure des inégalités de potentiels fiscaux régionaux (b) s'efforce de « comparer l'ampleur des inégalités primaires de potentiel fiscal réel, avant

transfert, aux disparités secondaires après répartition des dotations fiscales redistributives » (GUENGANT, 1996). Notre objectif revient donc à mesurer un pouvoir de redistribution qui s'applique aux bases fiscales. En se fondant sur une matrice symétrique des écarts de potentiels fiscaux, elle se résume à calculer un indice de Gini de type « organiciste », c'est-à-dire qui assimile les régions à des individus sans pondération. Une double correction doit être apportée, d'une part en calculant un écart moyen pour l'ensemble des régions  $N$ , et d'autre part en divisant ce résultat par la moyenne arithmétique ( $\bar{b}$ ) de la distribution, soit :

$$\text{Indice de Gini (IG)} : \frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |b_i - b_j|}{2\bar{b}N(N-1)}$$

Lorsque cet indicateur vaut 1, l'inégalité entre les régions est maximale. A l'inverse, une stricte égalité implique que  $IG=0$ . Cet indicateur offre donc un spectre d'analyse particulièrement pertinent du niveau d'inégalité entre juridictions car il utilise l'ensemble des informations fournies par les données mais reste compliqué à calculer, en raison des matrices d'écarts. Une comparaison d'indices de Gini « optique organiciste » avant et après péréquation nous renseigne sur le niveau de correction des inégalités et donc sur la « performance de la politique redistributive » (GUENGANT, 1996) et définit un indicateur de pouvoir redistributif :

Pouvoir redistributif<sup>382</sup> :  $(IG \text{ après péréquation} - IG \text{ avant péréquation}) / IG \text{ avant péréquation}$

Néanmoins, cette méthode peut susciter de nombreux enrichissements, en particulier en se plaçant dans une optique plus individualiste, ce qui reviendrait à pondérer, par la population, les disparités interrégionales, avant et après transferts. Cette seconde méthode vise donc à calculer un indice de Gini pondéré. On peut par exemple retenir un calcul incluant des spécificités régionales  $S_i$  et une pondération à partir des fréquences régionales  $f_i$  sur la population. Le calcul du pouvoir redistributif ne change pas :

$$\text{Indice de Gini pondéré } G = 1/2 * \sum_i \sum_k f_i f_k |S_i - S_k|$$

avec:

$$f_i = \frac{\text{population de la region } i}{\text{population nationale}}$$

$$S_i = \frac{g_i}{f_i}$$

$$g_i = \frac{\text{Revenu ou PIB ou base fiscale de la region } i}{\text{revenu ou PIB ou base fiscale nationale}}$$

Pouvoir redistributif :  $(G \text{ après péréquation} - G \text{ avant péréquation}) / G \text{ avant péréquation}$ .

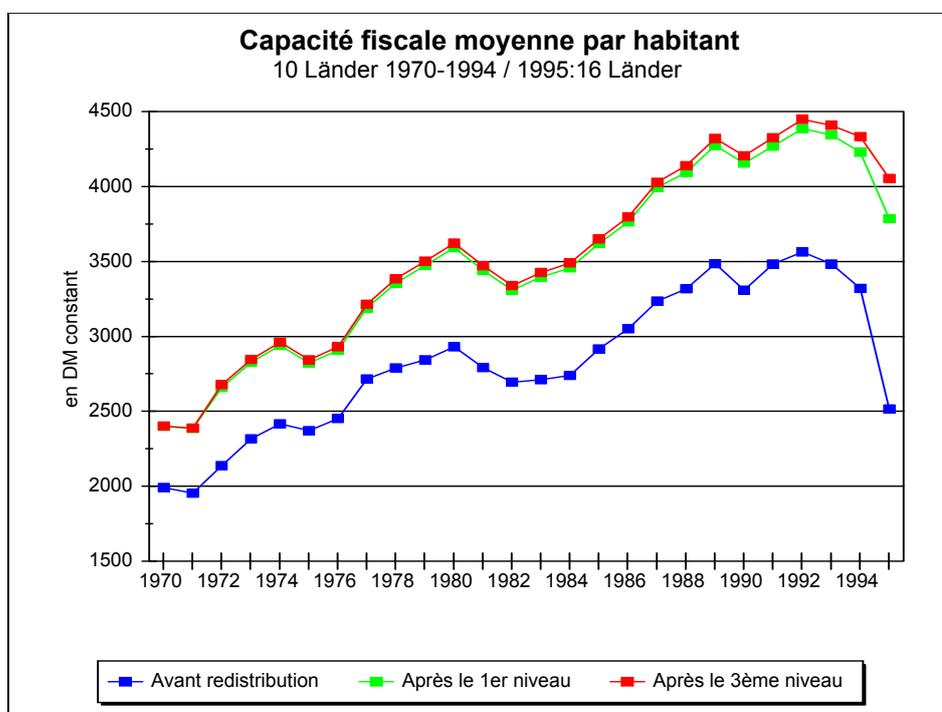
L'objet d'étude, pour lequel nous disposons d'informations officielles<sup>383</sup>, regroupe les dix Länder de l'Allemagne de l'Ouest sur une période allant de 1970 à 1994. Berlin,

<sup>382</sup> appelé aussi taux de péréquation chez GUENGANT (1996). Pour l'année 1994, la valeur absolue ne sera pas appliquée.

<sup>383</sup> à partir des « *Zweite Verordnung des Gesetzes über den Finanzausgleich* », *Drucksache, BUNDES RAT*. Nos remerciements vont à W. FÖTTINGER et P.B. SPAHN qui ont permis l'accès de cette base financière.

bénéficiant d'un statut spécial, est exclue de l'analyse. Pour 1995, nous proposerons une évaluation à partir des premières évaluations proposées par le *Bundesrat*<sup>384</sup> en l'étendant aux seize Länder de la RFA, et en y incluant Berlin. Le graphe suivant retrace l'évolution déflatée et agrégée des capacités fiscales moyennes par habitants en 1970 et 1994 mais aussi en 1995. On observe trois périodes de recul des recettes fiscales consécutives à la crise de 1974-1975 (recul du PNB de 0,6 % sur la période 1973-1975, premier choc pétrolier, crise monétaire) et 1979-1982 (croissance du PNB de 0,2 % entre 79 et 82, deuxième choc pétrolier, tensions inflationnistes) et la réforme fiscale de 1990<sup>385</sup>. Pour 1995, le niveau des capacités fiscales à l'issue des trois niveaux de redistribution est très sensiblement inférieur au niveau de celui de 1994, qui ne comprenait pas les nouveaux Länder, ce qui témoigne là encore de l'ampleur des transferts mis en jeu en 1995. De plus, il met à jour l'importance des effets redistributifs liés à la redistribution primaire de la TVA et confirme, pour 1995, le rôle fondamental du troisième niveau de redistribution (les dotations verticales du Bund aux Länder ou *Bundesergänzungszuweisungen*).

**Graphique 16 : Capacité fiscale moyenne par habitant**



Note : le second niveau de redistribution n'apparaît pas sur ce graphe car il n'entraîne pas de changement dans la capacité fiscale moyenne des Länder par habitant.

<sup>384</sup> En particulier le « *Erste Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder im Ausgleichsjahr 1997* » (période du 01.10.1995 au 30.09.1996) - *Drucksache 135 / 97, BUNDESRAT*.

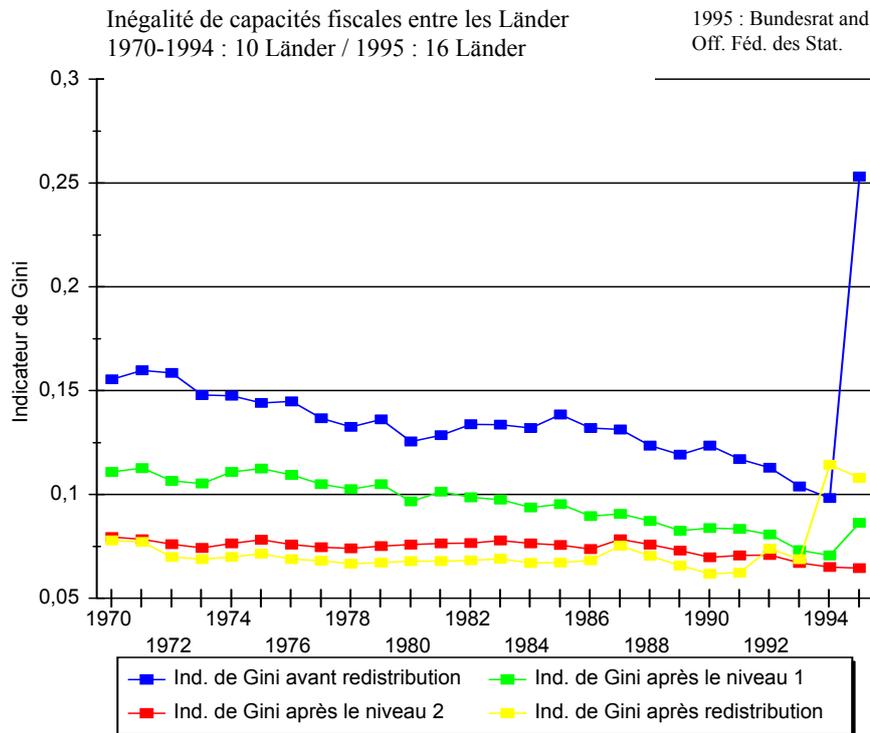
<sup>385</sup> En particulier la troisième étape de la réforme fiscale de 1990 (limitation des dépenses publiques et baisse des recettes fiscales)

## **2.2) Une convergence des potentiels fiscaux avant redistribution ?**

L'application de la méthode précédente est rendue possible par la connaissance précise et explicite des bases fiscales avant redistribution mais aussi après redistribution. Mesuré depuis 1970, l'indice de Gini « organiciste », calculé suivant la méthode précédente, témoigne, avant redistribution et sur cette période d'étude de 24 ans, d'une sensible diminution des inégalités de potentiel fiscal entre les 10 Länder de la R.F.A. (passage d'un indice de 0,16 à 0,1). Cette tendance lourde exprime-t-elle alors une lente convergence des potentiels fiscaux régionaux avant redistribution ? Quelle place peut tenir la péréquation financière dans cette tendance lourde, en agissant alors de façon endogène ? Quelle importance peut-on donner aux facteurs exogènes, par exemple les autres formes de redistribution, et en particulier les politiques régionales qui agissent aussi sur le niveau d'infrastructure comme « facteur de développement régional » (BIEHL, 1983) ? Après redistribution, le niveau des indices de Gini apparaît stable sur les 24 années de cette étude et se situe aux alentours de 0,07 en moyenne. La péréquation financière agit bien comme une vaste mécanique de réduction des inégalités et d'égalisation des potentiels fiscaux régionaux. La redistribution primaire de la T.V.A. joue un rôle fortement redistributif, tandis que les effets redistributifs de la péréquation horizontale déclinent plus rapidement. Entre 1970 et 1991, les subventions complémentaires semblent jouer un rôle marginal, même si elles agissent de manière plus précise et ponctuelle. En 1993, mais surtout en 1994, la décision d'une aide financière massive pour Brême et la Sarre – le programme « *Sanierungshilfe Bremen und Saarland* » en 1994 – ont considérablement changé la donne. L'engagement du gouvernement central dans le troisième niveau de redistribution déséquilibre la donne des mécanismes redistributifs qui prévalait jusqu'alors avec une augmentation de l'indicateur d'inégalité après redistribution. En s'appuyant sur la première méthode, de type « organiciste », les 7,4 milliards de DM d'aides verticales du Bund en 1994 (dont 2 milliards pour Brême et 1,9 milliards pour la Sarre) amènent l'indicateur d'inégalité entre Länder à un niveau bien supérieur à celui qui existait avant redistribution.

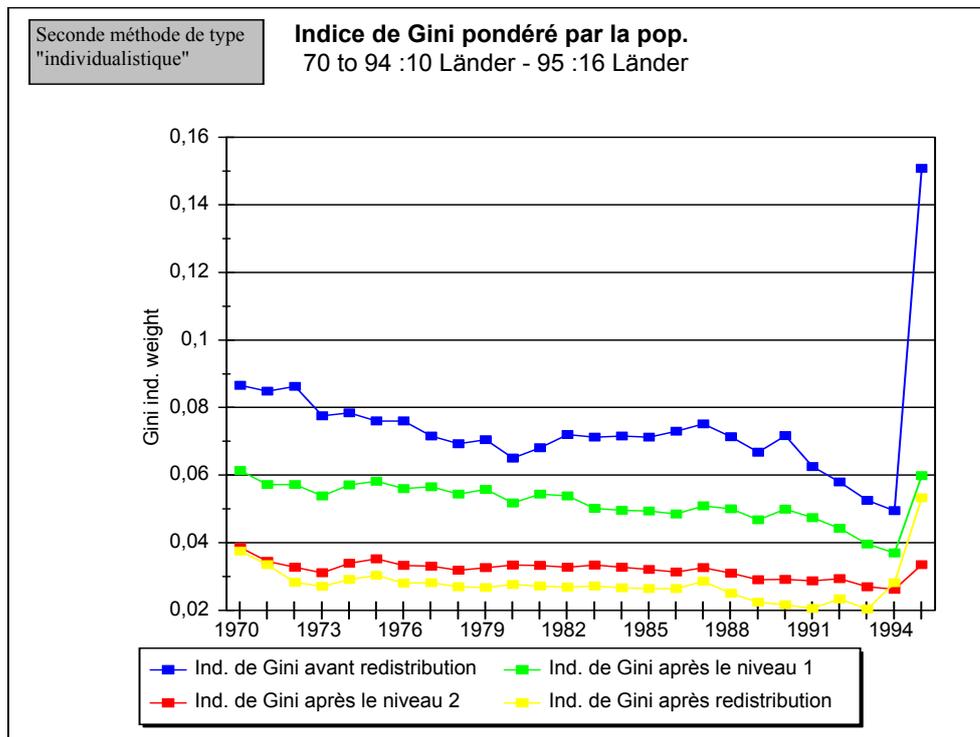
Les estimations pour 1995 trahissent un fort accroissement des inégalités de potentiels fiscaux entre les Länder, ceux-ci étant désormais, avec les Länder plus pauvres de l'Est, au nombre de 16. La réduction des inégalités est massive (passage d'un indice de 0,25 à un indice proche 0,1) et est principalement imputable au premier niveau de redistribution. Néanmoins le fait marquant de cette analyse reste la hausse de l'indice de Gini lors du troisième niveau de redistribution et la mise en œuvre des *Bundesergänzungszuweisungen*, c'est-à-dire lors de l'intervention du Gouvernement Central. En effet à l'issue du deuxième niveau de redistribution, c'est-à-dire la péréquation financière horizontale, l'indice de Gini tombe à 0,07 environ, soit au même niveau que durant la période 1970-1993, pour progresser enfin à 0,1. Même si ce résultat doit être pris avec prudence, il rejoint quelques analyses qui mettent en doute l'effet redistributif du troisième niveau de péréquation - les *Bundesergänzungszuweisungen* ou (BEZ) - et surtout l'ampleur des transferts constatés, qui représentent, rappelons-le près de 50 % de la péréquation financière en 1995 - 1996.

**Graphique 17 : inégalité de capacité fiscale entre les Länder ; 1970-1994 : 10 Länder ; 1995 : 16 Länder**



L'utilisation de la seconde méthode d'évaluation des inégalités de capacités fiscales en Allemagne, en s'intéressant à une approche « individualiste » à partir d'un indice de Gini pondéré par la population, plus lourd et difficile d'un point de vue opératoire, donne des résultats semblables, c'est-à-dire une convergence des potentiels fiscaux par habitant des Länder entre 70 et 94. En 1994 et 1995, l'engagement du Gouvernement central, même si cela apparaît de manière plus lissée que dans le graphe précédent, conduit à une augmentation des inégalités de capacités fiscales après redistribution à un niveau supérieur par rapport au troisième niveau.

**Graphique 18 : Indice de Gini pondéré par la population – méthode « individualiste »  
1970-1994 : 10 Länder ; 1995 : 16 Länder**



L'analyse précédente menée à partir des coefficients de variation confirme ce résultat (SPAHN et FÖTTINGER, 1995). Comme dans l'évaluation précédente, le coefficient de variation progresse à nouveau fortement à l'issue du troisième niveau de redistribution<sup>386</sup>.

### **2.3) Le pouvoir redistributif de la péréquation financière**

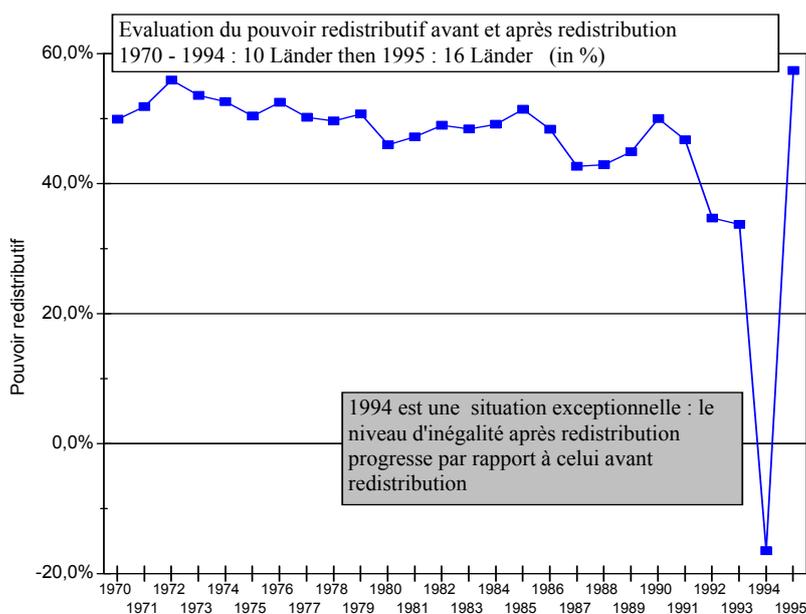
Le pouvoir redistributif de la péréquation financière est présenté, en valeur absolue, sur le graphe suivant. Le pouvoir redistributif est particulièrement fort, avec une moyenne sur 24 ans de 48 %, le maximum étant observé en 1972 (56%), après quelques années de forte croissance (5 % de croissance entre 67 et 73). La lente érosion de l'effet péréquateur est expliquée par la baisse sensiblement équivalente de l'indice de Gini avant péréquation tout au long de l'étude. Il y a donc bien resserrement du niveau d'inégalités des bases fiscales en Allemagne de l'Ouest entre 1970 et 1994, ce qui conduit à une réduction du pouvoir redistributif de la péréquation financière sur cette période. La chute importante de l'indice en 1992 et 1993 pourrait-elle être expliquée par les mutations de l'espace ouest-allemand consécutive à l'ouverture du Mur, comme en témoigne les effets plutôt positifs de l'unité allemande sur les Länder ouest-allemands, traditionnellement en peu en retrait, comme en Basse-Saxe et au Schleswig-Holstein. Ces derniers se trouvent en effet au centre des flux - transports, migrations - et de l'activité - nouvelles infrastructures- entre l'Ouest et l'Est.

Pour 1994, le pouvoir redistributif de la péréquation financière est volontairement affiché comme négatif, alors qu'il est normalement calculé à partir d'une valeur absolue, car

<sup>386</sup> Coefficient de variation (1995) : avant redistribution (0,30), après le niveau 1 (0,11), après le niveau 2 (0,08), enfin après les transferts complémentaires du Bund ou *Bundesergänzungszuweisungen* (0,14), ce qui correspond à une hausse (FÖTTINGER, SPAHN, 1995)

il témoigne d'un niveau d'inégalité après redistribution qui se trouve supérieur au niveau avant redistribution, en raison du programme d'aide financière exceptionnelle pour Brême et la Sarre et de l'absence de pondération de l'indicateur utilisé. En 1995, le pouvoir redistributif, estimé à 57 % environ confirme là encore à la fois l'existence de larges disparités mais aussi l'efficacité globale des mécanismes redistributifs du « *Finanzausgleich* ».

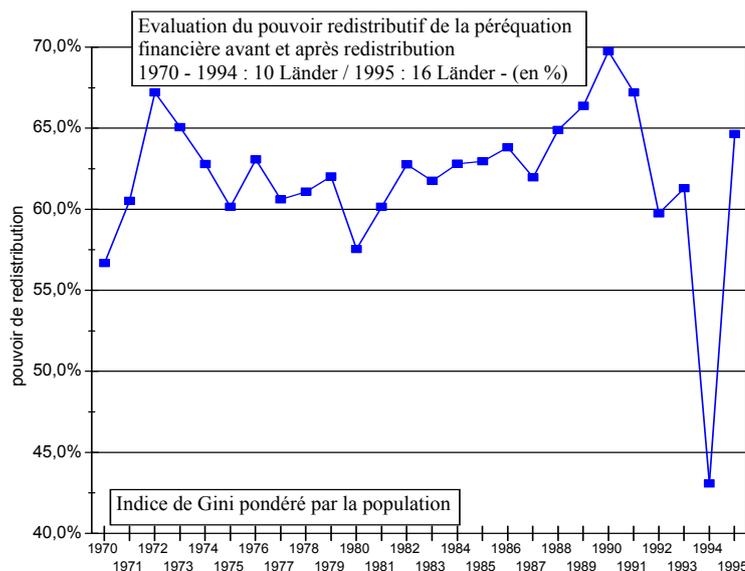
**Graphique 19 : évaluation du pouvoir redistributif de la péréquation financière**



En utilisant la seconde méthode de type « individualiste » pour mesurer le pouvoir redistributif et en intégrant une pondération par la population, le graphe suivant parvient à un effet un peu plus important avec en moyenne un pouvoir de redistribution de 62% environ sur trente trois ans<sup>387</sup>. De même le calcul de cet indice pondéré lisse l'impact redistributif du troisième niveau de redistribution et évite le problème rencontré par les dotations spéciales attribuées à Brême et à la Sarre, qui conduisent à un pouvoir redistributif négatif, c'est-à-dire à un accroissement des inégalités avant redistribution. Avec une pondération par la population, le pouvoir redistributif baisse mais reste positif.

**Graphique 20 : Evaluation du pouvoir redistributif de la péréquation financière avant et après redistribution ; 1970-1994 :10 Länder / 1995 : 16 Länder – (en %)**

<sup>387</sup> soit un pouvoir redistributif pondéré par la population (cf. note précédente) de 62 % en 1993, de 60% en 1992 et de 70 % en 1990.



Néanmoins de nombreuses réserves doivent être apportées, en particulier sur les deux méthodes retenues. La matrice utilisée - potentiel fiscal par Länder avant et après redistribution - intègre les modifications des objectifs et des règles de péréquation, par exemple les variations du taux de répartition de la T.V.A. entre Bund et Länder<sup>388</sup>. Ces règles peuvent s'inscrire dans une logique allocative, et non pas redistributive - transfert d'une compétence au niveau des Länder et donc variation en leur faveur de la clé de répartition de la T.V.A.<sup>389</sup>.

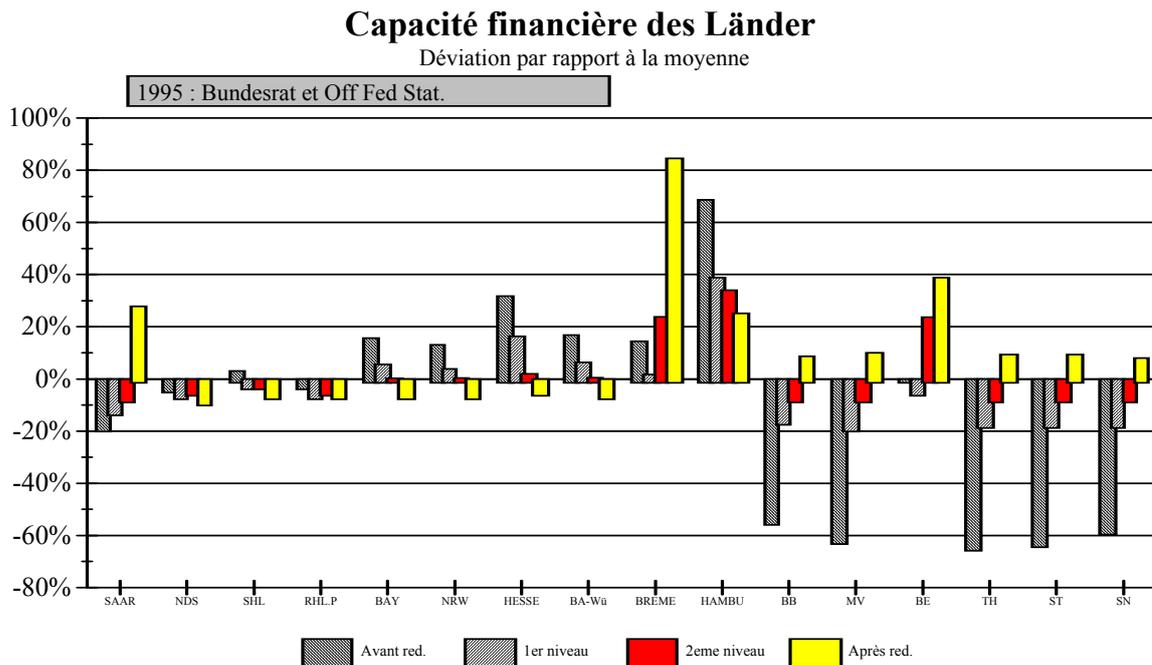
#### **2.4) Unité allemande : la voie du déséquilibre mais un timide retour à des logiques transparentes**

Le graphe suivant précise les résultats précédents pour l'année 1995. Il présente, pour les seize Länder allemands, la déviation par rapport à la moyenne à l'issue de chaque niveau de redistribution et trahit une réelle déstabilisation de la péréquation financière à l'issue du troisième niveau de redistribution verticale. Ainsi les Länder de l'Ouest, contributeurs, se retrouvent après redistribution avec une capacité fiscale par tête inférieure à la moyenne, alors que les Länder est-allemands se retrouvent largement bénéficiaires de la péréquation financière. Plus intéressant encore, les cas de Brême, de la Sarre et de Berlin surprennent car ils restent très largement bénéficiaires de la mécanique de solidarité. Hambourg, la ville la plus riche d'Allemagne, garde, d'une manière symétrique, une position confortable : en écho avec les résultats d'un graphe précédent, cela confirme que les petits Etats et les villes-Etats tirent leur épingle du jeu de la péréquation financière allemande.

**Graphique 21 : capacité financière des Länder : déviation par rapport à la moyenne**

<sup>388</sup> 56% Bund et 46% Länder en 1996, 63% Bund et 37 % Länder en 1995, 65% et 35 % entre 1986 et 1993

<sup>389</sup> Ce sera le cas en 1996, où la part des Länder sera portée à 49,5% (Bund 50,5 %) comme conséquence de la réforme allemande des allocations familiales qui est désormais à la charge des Länder (FÄRBER, 1996). Même remarque pour la régionalisation du transport ferroviaire.



Ces éléments confirment, une fois de plus, la profonde rupture que constitue l'unité allemande et la remise en cause du savant équilibre qui prévalait jusque là dans la pratique fédérale allemande, et en particulier dans les mécanismes redistributifs inhérents aux finances publiques. Cela est d'autant plus vrai que la mise en place dans l'urgence des transferts vers l'ancienne R.D.A. s'est fait dans l'opacité, sous couvert du « Fonds de l'Unité Allemande ». Ce choix tranche avec une des vertus caractéristiques du fédéralisme allemand : la transparence. Le retour à une pratique plus explicite des finances publiques en Allemagne avec la mise en œuvre du Pacte de Solidarité en 1995 est à souligner et a permis de mener l'analyse précédente. Conclure ce chapitre autour des logiques de transparence propre au fédéralisme allemand peut donc se lire comme un appel à une rénovation des pratiques et des comportements français en la matière.

## 2.5) *Fédéralisme et transparence : une vertu de l'expérience allemande*

Au delà des tribulations de l'unité sur les finances publiques allemandes, le choix d'une pratique fédérale transparente s'avère indispensable, comme nous l'enseigne la théorie économique des constitutions (BUCHANAN et TULLOCK, 1962). La contrepartie d'un fédéralisme de type coopératif et solidaire réside ainsi dans la transparence, en particulier l'explicitation des multiples transferts financiers qui existent entre *Bund*, *Länder* et communes. La souveraineté étant partagée en Allemagne, le système repose donc sur la confiance, alors qu'un système plus centralisé, comme en France, fait appel bien plus à la contrainte, en écho avec la classification - contrainte, confiance, contrat- énoncée par WILLIAMSON (1985).

La plupart des mécanismes de finances publiques et des dispositions d'ordre fiscal impliquent une parfaite maîtrise des circuits d'information et une connaissance précise des éléments propres à chaque Land et à chaque commune. Ainsi la péréquation financière entre

Länder suppose une parfaite connaissance des potentiels fiscaux et de la population, pour chaque Land et chaque commune et en particulier son évolution d'une année sur l'autre. Aussi est-il obligatoire, en Allemagne, de déclarer son lieu de résidence et chacun de ses déménagements. Ce qui favorise le travail à partir de grandes matrices de migrations interrégionales dans une perspective de « vote avec les pieds » à la TIEBOUT (1956).

La pratique fédérale intègre cet impératif informationnel : la Constitution exige, d'abord, et sans le mentionner directement, une loyauté fédérale - ou *Bundestreue* - , qui s'apparente au principe de subsidiarité et vise à garantir une transmission fiable et sincère de l'information entre les niveaux de pouvoir, dans le respect des règles constitutionnelles. Le fédéralisme allemand fonctionne donc grâce à la « *loyalty* » (HIRSCHMAN, 1995), même si les débats constitutionnels s'expriment aussi par le « *voice* », et peuvent aller devant la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe dont le rôle de plus en plus important dans le règlement des conflits mérite d'être évoqué. Ensuite, la Constitution Financière ouvre, indirectement, la voie à une pratique fédérale transparente au cœur de laquelle la « lisibilité » des transferts financiers doit être bien réelle. Les objectifs qu'elle fixe implicitement ont motivé la création d'un puissant Office Fédéral des Statistiques, le *Statistisches Bundesamt*. Le rôle de cette administration centrale, implantée à Wiesbaden (Hesse) et dont l'importance avait été relevée par les penseurs de l'ordolibéralisme est incontournable et l'importance des sources d'information, tout comme son accès, renforce une certaine pratique fédérale transparente (BILGER (1964), EUCKEN; RÖPKE). Cet office fédéral est complété par un réseau d'offices statistiques régionaux indépendants pour chaque Land. Ainsi se renforce une maîtrise moderne et démocratique de l'information, à l'opposé des pratiques et des dérives qu'avait connue l'Allemagne sous la terreur nazie.

L'accord du *Bundesrat*<sup>390</sup> -Assemblée Législative des *Länder* où siègent des représentants des gouvernements de chaque *Land*- est requis pour toute proposition de loi affectant leur intérêt (loi en matière fiscale, répartition des impôts, modification des règles du *Länderfinanzausgleich*,...). Cette seconde Chambre, après le *Bundestag*, trouve son rôle dans la défense des intérêts des *Länder* vis-à-vis du *Bund*, en particulier dans les réformes liées à l'intégration européenne. Nous pourrions même imaginer une situation de crise grave dans la mesure où « les Etats peuvent alors, en principe, bloquer toute législation fédérale d'importance » (SPAHN, 1987). Cette force de rappel que constitue le *Bundesrat* s'avère particulièrement puissante et participe étroitement à l'explicitation des mécanismes redistributifs du fédéralisme allemand.

De plus, la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe intervient en dernier ressort pour régler les différends entre Länder ou dans le cadre de négociations Bund-Länder. Elle a pour mission de veiller au respect de la Constitution et ce rôle d'arbitre est loin d'être négligeable, d'autant plus que son indépendance du pouvoir politique est reconnue par tous.

A côté du *Bundesrat* s'est développé un tissu d'institutions, d'abord "informelles" puis « légalisées », dont le rôle est de favoriser la concertation et la coopération inter-*Länder* mais aussi entre le *Bund* et les *Länder* (SPAHN, 1987) : Conseils de conjoncture et de planification

---

<sup>390</sup> Article 50 de la loi fondamentale.

financière<sup>391</sup>, coopération pour la concertation sur les programmes de recherche et d'éducation, programmes cofinancés pour la réalisation de "tâches communes", telle que la construction d'universités, la préservation des côtes, la politique agricole...

Renforçant une assise pluraliste, la pratique fédérale, en Allemagne, délaisse aussi les sphères du pouvoir et le cadre institutionnel<sup>392</sup>. Les instituts indépendants de conjoncture - au nombre de six - et les chaires d'enseignement dans les Universités, jouent un rôle non négligeable dans la communication et l'explicitation des indicateurs économiques. Le D.I.W.<sup>393</sup> en particulier publie très régulièrement un état des lieux de la conjoncture économique et n'hésite pas à pointer le doigt sur certains dysfonctionnements, en particulier face à l'unité allemande. Leur indépendance en fait un vaste réseau de contrôle et de veille des politiques économiques. De même, les conseils d'experts auprès des différents Ministères, comme les Transports ou les Finances - *Sachverständigenrat* -, composés d'universitaires prestigieux, participent à la transparence de la politique économique et ne manquent pas de critiquer l'action du Gouvernement, comme cela est actuellement le cas pour l'organisation des finances publiques. Ils animent un débat riche, émettent de nombreuses propositions et influencent l'action du Gouvernement.

Un exemple vient renforcer cette analyse. La loi sur l'Aménagement du Territoire (§A Abs. 1 ROG) oblige à une analyse de l'incidence des dépenses publiques fédérales par région. Cette analyse, comme en France, faisait cruellement défaut et un premier rapport dans ce sens vient d'être publié<sup>394</sup>. Motivé par un objectif de « transparence », il décrit, pour chaque région, l'ensemble des transferts fédéraux à la loupe des dépenses publiques, et analyse même le détail des dépenses de fonctionnement de l'armée allemande (sous la mention infrastructure militaire, op. cit., p.91) ! Même si ce rapport arrive bien tard, que peut-on avoir de plus explicite ?

Les conséquences de cette explicitation des transferts sont multiples. De façon générale, la connaissance des flux de transferts agit comme mécanisme de révélation et de contrôle de l'action publique. Ces informations touchent directement le grand public et servent même au débat politique pour mettre en valeur l'état des finances publiques d'un Land par rapport aux autres. Les représentants de Brême ou de la Sarre, grands bénéficiaires de la mécanique de solidarité, gérés par le Parti Social Démocrate, se retrouvent très souvent sous le feu des responsables politiques de Länder contributeurs, comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg,

---

<sup>391</sup> Introduit par la loi sur la stabilité et la croissance du 8 juin 1967, bulletin de loi I, page 582-589 : ce Conseil joue un rôle important dans la coordination des budgets des différents niveaux de pouvoirs.

<sup>392</sup> Un élément dans ce sens pourrait conforter cette analyse : en ce qui concerne le débat public, la presse, semble-t-il, tient, en France, une place plus importante qu'en Allemagne, où le débat émerge plus tôt, au niveau des institutions, qu'elles soient proches du pouvoir ou plus lointaines (Instituts de conjoncture, Universités,...). La presse allemande se fait beaucoup plus l'écho des débats au détriment d'une pratique active d'investigation, chère à la tradition française.

<sup>393</sup> le DIW - ou Institut Allemand de Recherche Economique à Berlin - est un des principaux instituts de conjoncture en Allemagne.

<sup>394</sup> (*Regionalisierung raumwirksamer Mittel : Bericht über die langfristig und großräumig raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Bundes 1991 bis 1993, Bundesanstalt für Landeskunde und Raumordnung*, octobre 1995

détenus par les chrétiens-démocrates<sup>395</sup>. Les transferts liés à la péréquation financière horizontale entre les *Länder* font ainsi l'objet d'une attention toute particulière, non seulement auprès des décideurs politiques, mais aussi auprès des citoyens qui prennent ainsi connaissance de leur bien-être relatif et de celui de leur région face aux autres. Enfin l'éventualité d'une renégociation des règles du jeu, dans un cadre constitutionnel, à l'unanimité, et sous l'arbitrage de la Cour Constitutionnelle, impose, malgré une pratique fédérale qui peut amener des comportements de « passager clandestin », une stricte connaissance des mécanismes de redistribution interrégionale et donc leur explicitation. Avec le choc de l'unité, la survie de tels mécanismes semble être à ce prix.

Au delà de la simple loyauté fédérale, un des fondements de la solidarité passe donc, en Allemagne, par la maîtrise précise de l'information régionale et locale : la transparence semble bien une caractéristique des finances publiques allemandes, à l'exception des budgets sociaux qui restent très souterrains et centralisés comme en France. C'est dans cette voie d'une meilleure explicitation des logiques de redistribution interpersonnelle que la contribution au renouveau de l'Etat social et à sa pérennité devra être proposée.

---

<sup>395</sup> Ce fut le cas lors de la campagne pour les élections régionales durant l'été 1992. Rappelons que le Ministre des Finances de la Fédération - T. WAIGEL - appartient à la droite bavaroise et qu'il ne manqua de rappeler, à cette occasion, la détresse financière de ses rivaux, en particulier la Sarre, fief de O. LAFONTAINE et des sociaux démocrates.

### **3) UNE ISSUE AU CONFLIT DE LA REDISTRIBUTION ? UNE EBAUCHE DE MODELE DE CHOIX CONSTITUTIONNELS A DEUX NIVEAUX**

L'objectif de cette dernière section est maintenant de proposer, face, d'une part, à la crise des choix redistributifs de la « nation » et, d'autre part, face aux exigences de transparence des politiques de redistribution, interpersonnelles comme interrégionales, une ébauche de solution à l'indétermination des choix collectifs en termes de redistribution.

La détermination des choix collectifs en termes de redistribution se heurte à l'extrême hétérogénéité des préférences individuelles en la matière. La voie constitutionnelle semble, dans ce sens, la meilleure issue pour tenter de résoudre cette impossible transition des préférences individuelles aux choix collectifs, comme en témoigne l'extrême pertinence des choix constitutionnels allemands en la matière. Néanmoins le contexte n'autorise pas toujours, comme ce fut le cas pour les choix constitutionnels en Allemagne, la mise en place d'un cadre de négociation qui relève du « voile de l'ignorance », en plaçant les agents dans une situation de profonde incertitude quant à leur position et leur bien-être dans le futur. Pour se placer dans une telle situation, une voie intéressante peut être envisagée : elle vise à mettre en place deux grandes phases de négociations constitutionnelles.

#### **3.1) Replacer les agents sous le « voile de l'ignorance » et accroître l'incertitude par une négociation constitutionnelle à deux tours**

La première phase vise à définir, sur la base de l'unanimité, un ensemble de règles générales fondamentales : droits premiers des individus, reconnaissance des libertés individuelles, primauté des libertés personnelles, de la propriété individuelle, devoirs fondamentaux des individus, protection de l'enfance, de la famille par exemple, sécurité,... Cette première démarche de définition de règles élémentaires fondamentales peut aussi investir le champ des choix redistributifs, même si les choix des agents à ce sujet se révèlent en fait très minimes, par exemple, en reconnaissant la dignité de chaque individu, en considérant le logement comme un fondement à l'intégration sociale, ou en garantissant une égalité des chances face à la justice, à l'éducation, ou à la santé. Ces choix seront susceptibles d'être d'autant plus accentuées qu'ils seront irréversibles. Dans ce contexte, les agents sont bien placés sous « le voile de l'ignorance » dans la mesure où ils ne possèdent aucune information sur les choix qui relèveront du deuxième tour de négociation constitutionnelle. Placés dans une situation de larges incertitudes quant à leur position et à leur bien-être dans le futur, c'est-à-dire à l'issue des choix arrêtés au second tour de la négociation constitutionnelle, on peut penser que les agents décideront de se doter d'instruments susceptibles de les préserver contre une position dans l'échelle sociale à venir qui pourrait les exclure définitivement du cadre sociétal. Décideront-ils de garantir, dans ce premier temps du travail constitutionnel, un minimum de choix collectifs redistributifs, comme l'assistance au

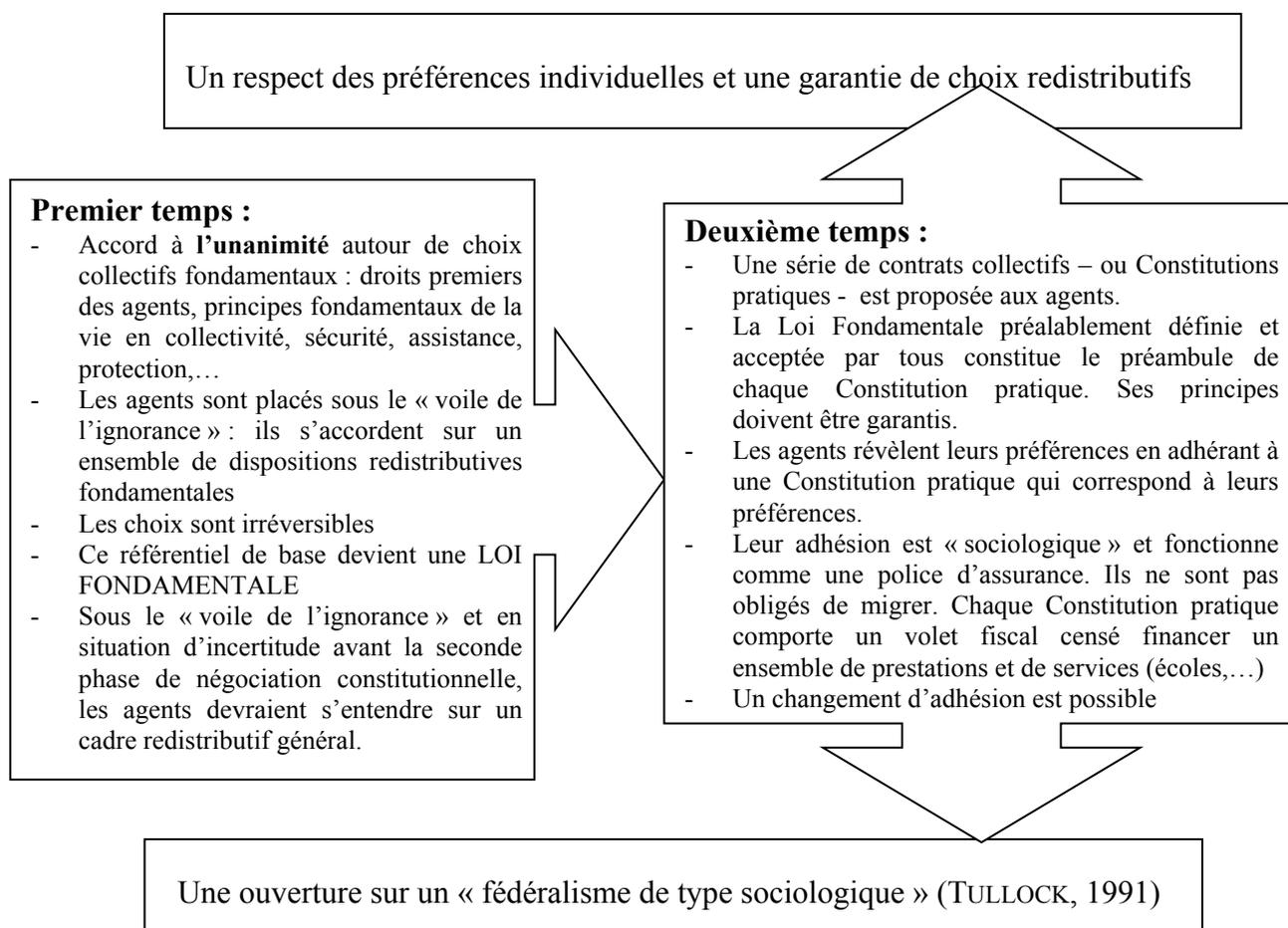
plus démunis, l'assurance d'une prise en charge en situation de détresse, voire même l'assurance d'un revenu minimum garanti ? Les expériences allemandes à ce titre sont riches d'enseignements : à chaque fois que le peuple allemand s'est trouvé confronté à une situation de grandes incertitudes sur l'avenir, il s'est doté de Constitutions qui trahissaient de larges choix redistributifs, d'assistance et de solidarité<sup>396</sup>. Cette première phase du débat constitutionnel vise donc à proposer une Constitution minimum, un référentiel commun acceptable et acceptée par tous, bref à définir une Loi fondamentale, pour reprendre la terminologie allemande.

Dans un deuxième temps, un certain nombre de contrat collectifs – une série de « Constitutions pratiques » cette fois-ci - pourront être proposés aux agents, qui pourront alors décider d'adhérer à telle ou telle communauté. Chaque contrat collectif – ou Constitution pratique -, qui constitue donc le deuxième niveau de la négociation constitutionnelle, doit intégrer la Loi Fondamentale précédemment définie et acceptée par l'ensemble des acteurs. Les individus sont libres d'adhérer à telle ou telle Constitution pratique, en fonction de leurs préférences propres et des contraintes qui pèsent sur chaque Constitution pratique : de la même manière que les contrats d'assurance, elles proposeront un ensemble de services et de prestations (école, santé, services,...) et diverses couvertures de risques, en particulier dans l'éventualité d'une perte de revenu. Chaque constitution implique évidemment l'adhésion au volet « financement » qui y est inévitablement lié. Certaines Constitutions seront très redistributives mais seront plus chères, d'autres, moins lourdes en termes de fiscalité, laisseront moins de place à des logiques redistributives. De cette façon, les agents révèlent leurs préférences et se regroupent de façon plus ou moins homogène autour d'un contrat qui correspond à leurs préférences. L'existence de la Loi fondamentale garantit un minimum de principes communs, en particulier redistributifs, qui doivent être respectés par l'ensemble des Constitutions pratiques. Si cette perspective semble se rapprocher des logiques de « vote avec les pieds » à la TIEBOUT, il n'en est rien en fait, car ce choix individuel d'une Constitution pratique qui viendra se greffer à la Loi fondamentale, ne fonctionne pas de manière spatiale ou territoriale, mais de manière sociologique et horizontale. La Figure 28 résume le cadre constitutionnel avancé.

---

<sup>396</sup> Nous renvoyons le lecteur à l'analyse de la Constitution de Weimar (1919) et de la Loi Fondamentale (1949) qui ont été menées précédemment.

**Figure 28 : un débat constitutionnel en deux temps**



### **3.2) Le choix d'un fédéralisme de type « sociologique » et horizontal**

La particularité de ce second niveau de négociation constitutionnelle s'inspire des derniers développements proposés par TULLOCK (1991), un des fondateurs de l'analyse économique des Constitutions. La contribution de TULLOCK vise à promouvoir, à côté des logiques classiques de « fédéralisme géographique », l'émergence d'une pratique sociologique du fédéralisme, qui tranche avec les habitudes européennes. Dans cette perspective plus sociologique du fédéralisme, l'appartenance à un groupe est fondée non pas sur des critères géographiques ou territoriaux mais plutôt sur la constitution de groupes sociologiques. Certes cette organisation sociale, fondée sur des groupes plus ou moins homogènes, renvoie directement à la difficile expérience du *melting pot* américain puisqu'elle cherche à trouver une voie pour l'intégration des minorités et leur reconnaissance. Mais elle donne en fait un nouveau sens à la perspective fédérale : il ne suffit plus en effet de penser de façon hiérarchique et territoriale les relations de pouvoir entre les différents niveaux de pouvoir, il s'agit désormais de façonner un nouvel équilibre autour de deux grands objectifs : d'une part, donner le contrôle de l'Etat aux individus là où ils se trouvent et, d'autre part, faire

coexister des agents possédant des choix, des valeurs individuelles et des usages différents (TULLOCK, 1991). Le champ d'application d'une telle organisation trouve dans l'école un terrain d'expérimentation intéressant, et constitue d'ailleurs les principaux développements de TULLOCK à ce sujet (TULLOCK, 1991).

Comme en témoigne la figure précédente, cette perspective révèle aussi les limites de l'approche utilitariste et contractualiste. Elle achoppe une fois de plus sur la question des inégalités car de telles logiques peuvent conduire à des ségrégations durables – *le vote avec les pieds* et logiques de *clubs* - et, au bout du compte, à l'acte de décès de la Fédération, comme nous l'avions évoqué à la fin du premier chapitre. TULLOCK contourne d'ailleurs cet écueil en affirmant que « les agents considèrent qu'une des missions fondamentales de l'Etat est de garantir une égalisation des conditions de vie sur le territoire » (TULLOCK, 1991). Si tel est le cas, il y a alors tout lieu de penser que les agents, *ex ante*, c'est-à-dire au niveau de la première étape de la négociation constitutionnelle, inscriront cet objectif comme un des biens premiers fondamentaux de la future fédération. Une fois de plus, notre analyse insiste sur la nécessaire prise en compte des logiques redistributives dans une fédération. Ces logiques sont aussi le fruit d'une lente évolution historique. Cet ancrage historique de la « nation », comme l'histoire de la nation allemande nous le montre si bien, est inséparable des motivations individuelles et des préférences des agents et intervient à chaque niveau de processus de négociation constitutionnelle.

Dans ce contexte, le modèle avancé précédemment insiste simplement sur l'importance d'une explicitation des règles et donc des instruments susceptibles de les appliquer. Le choix d'une pratique fédérale transparente, au niveau de chaque étape du débat constitutionnel comme dans la pratique fédérale, au niveau des agents comme des régions, est un élément fondamental et un vecteur essentiel pour une révélation efficace, mais aussi équitable, des préférences individuelles des agents.

### **Résumé du chapitre final**

Ce chapitre final a tenté d'évaluer brièvement les choix redistributifs, interpersonnels comme interrégionaux, qui fondent la nation allemande. Le cadre de cette évaluation a été limité, d'une part, à l'analyse à l'impact de la politique sociale sur le niveau de pauvreté et d'inégalité et, d'autre part, sur les effets des complexes mécanismes de redistribution fiscale, en particulier en se concentrant sur la période qui précède l'unité allemande.

Concernant la redistribution interpersonnelle, l'évolution des inégalités de salaires et de revenus entre les agents se caractérise par une nette stabilité depuis plus de vingt ans, même si l'unité allemande a, semble-t-il, mis à mal ce délicat équilibre... De plus, les choix redistributifs de la « nation allemande » ne semblent pas, tout au long des trente glorieuses, avoir bridé la croissance. Ensuite, de nombreux éléments théoriques et empiriques nous invitent à reconsidérer les fondements du « miracle économique allemand », qui pourrait trouver son origine, non pas seulement dans la forte croissance des échanges et de la croissance économique mondiale, mais aussi dans le niveau très réduit des inégalités après-guerre et dans les choix du fédéralisme allemand en termes de politique sociale, d'éducation, de formation et d'enseignement. Enfin, la nation se trouve, en cette fin de siècle, confrontée aux nouveaux défis de la redistribution. Les pratiques de « ramasse-tout », la levée du « voile de l'ignorance », la mobilité des facteurs, les conflits des croyances individuelles vis-à-vis de la redistribution, les logiques d'apprentissage de la justice redistributive poussent à renouveler les instruments mis en œuvre, d'autant plus que les nouvelles pratiques de la vie sociale tranchent avec l'immobilisme des instruments redistributifs utilisés. L'heure est à la discontinuité entre vie sociale et cadre redistributif. Face à cette crise de la nation qui est aussi une crise de la redistribution, il n'est donc pas inutile de revenir sur certains des choix qui ont fait la pertinence du « modèle fédéral et solidaire allemand ».

Concernant la redistribution interrégionale, notre contribution a tenté d'évaluer l'impact des mécanismes de redistribution fiscale depuis 1970. La méthode utilisée revient à prendre la mesure de l'évolution des inégalités de capacités fiscales entre les différents Länder en s'appuyant sur deux indices de Gini, le premier de type « organistique » et le second plus « individualiste ». Notre analyse vise à mettre en évidence la lente convergence des potentiels fiscaux des Länder avant redistribution, mais aussi l'impact des différents mécanismes fiscaux de redistribution interrégionale présentés précédemment.

Notre travail insiste enfin sur les enseignements de ces logiques redistributives pour la stabilité et l'équilibre de la « nation » sur longue période, en particulier sur l'importance d'un retour à une transparence et une pratique explicite des finances publiques. Une remise à plat de la politique sociale doit être aussi menée pour expliciter les logiques de redistribution interpersonnelle qui fonctionnent, en Allemagne comme en France, de manière souterraine. Enfin, cette remise à plat pourrait-elle s'accompagner d'un retour des agents sous le « voile

de l'ignorance » afin d'élaborer un nouveau contrat constitutionnel ? C'est sur cette voie que le fédéralisme allemand devrait, dans les prochaines années, faire porter son effort. Quoiqu'il en soit, l'unité allemande constitue une réelle rupture de l'équilibre fédéral allemand et appelle l'élaboration d'un nouveau contrat redistributif pour la « nation » allemande réunifiée.

---

## CONCLUSION GENERALE

« Nicht daß der Mensch atme, daß er froh atme, darauf kommt es an »

*« Il importe non que l'être humain respire, mais qu'il respire le bonheur »*

*Ludwig BÖRNE, 6 décembre 1820, Ed. de 1964-1968, Tomes 1, p. 1065.*

Notre travail s'est articulé autour d'une double investigation. D'abord, cette thèse s'est efforcée, dans une perspective normative, de présenter les principaux résultats de l'analyse économique du fédéralisme. Ce programme de recherches, trop brièvement résumé autour de l'expression « *fiscal federalism* », est peu représenté en France alors qu'il est particulièrement dynamique dans le monde anglo-saxon et en Allemagne et constitue le cadre général des analyses et recherches en Economie publique. A ce sujet, notre recherche a mis en lumière quelques résultats significatifs :

D'abord, la pensée philosophique, politique et économique allemande a tracé la voie, très tôt, à une analyse économique du fédéralisme, en particulier grâce aux contributions fondamentales de LEIBNIZ, ALTHUSIUS, HEGEL, FRANTZ ou POPITZ. Ces analyses ont insisté, dès le début, sur la problématique d'efficacité de l'action publique, en s'appuyant sur le principe d'une souveraineté partagée, plurielle et sur la nécessaire répartition des compétences publiques dans une structure politique à plusieurs niveaux de pouvoir. Les choix français d'un ancrage de l'action publique autour du principe d'une souveraineté indivisible et inaliénable tranchent singulièrement avec le débat allemand et constituent une profonde rupture dans l'analyse économique de l'Etat bien perceptible encore de nos jours en France et en Allemagne.

Ensuite, l'analyse économique du fédéralisme ne peut laisser de côté la problématique de la redistribution, car c'est précisément sur cette compétence publique que les enseignements du « *fiscal federalism* » sont les plus critiqués. En effet, le monde de TIEBOUT, s'il offre une réponse au dilemme démocratie - efficacité, conduit à ce que les agents se regroupent en communauté homogène, gommant ainsi toute différence entre intérêt individuel et choix collectif, mais rendant possible la réalisation des conditions de SAMUELSON. Le monde de TIEBOUT peut aussi devenir un espace de ségrégation plus ou moins marqué. La question de la redistribution se place donc au centre de la définition économique de la fédération, comme l'expérience allemande nous le révélera si explicitement par la suite. Si la redistribution peut se justifier de manière idéale - justice sociale - ou en termes plus individualiste - mécanismes compensatoires, altruisme, assurance, aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités -, il est apparu que les préférences individuelles des agents en termes de choix redistributifs étaient très hétérogènes et s'exprimaient souvent en termes de conflit. Face à cette impossibilité d'émergence de choix collectifs, notre travail a tenté de mettre en lumière le rôle indispensable de la « nation », prise dans un sens économique, pour trouver une voie de résolution, opératoire et partielle, de ce conflit de la redistribution. Dans cette perspective, le principe d'égalité des chances joue un rôle très important puisqu'il réalise un consensus entre une justification idéale de la justice sociale et une justification plus individualiste. Ce principe ouvre aussi la voie à une justification interrégionale de la redistribution, en confiant à l'acteur public la mission de parvenir à une offre à peu près homogène de biens publics sur le territoire.

Quel sens donner à cette redistribution interrégionale dans une fédération ? Deux hypothèses fondamentales vont organiser notre cheminement scientifique : sous une première hypothèse d'immobilité des agents, les logiques d'équité prennent le pas sur un cadre d'efficacité pour garantir une offre homogène de biens publics - *équité fiscale* - sur le territoire ou une accessibilité équivalente pour l'ensemble des agents vis-à-vis de ces biens publics - *équité spatiale*. Dans une seconde perspective prenant en compte la mobilité des

agents, les logiques d'efficacité de localisation des agents deviennent primordiales. Suivant le niveau des disparités interrégionales, il s'agit alors de passer d'un équilibre instable à un équilibre stable de la fédération, par exemple en évitant un dépeuplement d'une région périphérique. Ce modèle pourrait-il s'appliquer à l'unité allemande ? La redistribution interrégionale peut enfin conduire à un optimum fédéral par un mécanisme d'équilibre et de tâtonnement qui combine redistribution interrégionale, redistribution interpersonnelle et localisation optimale de la population sur le territoire.

Forts de ces enseignements, à quel niveau de pouvoir confier la mission de la redistribution ? Au-delà du débat centralisation-décentralisation, notre thèse a insisté sur les mécanismes de coordination et de coopération de l'action publique en termes de redistribution. Notre travail invite enfin à s'interroger sur la pertinence de cette fonction de redistribution à multiples facettes, mêlant logique interpersonnelle et interrégionale mais appelant de ses vœux transparence et confrontation avec les valeurs individuelles qui la sous-tendent.

\* \*

Cette thèse a ensuite tenté de confronter, dans une seconde perspective de recherche plus positive, les enseignements des modèles du « *fiscal federalism* » avec la pratique fédérale allemande. L'impact de l'unité allemande sur l'équilibre qui prévalait jusqu'alors entre le Bund, les Länder et les communes nous a permis de mettre en lumière un ensemble de caractéristiques propres au fédéralisme allemand qui en font, aujourd'hui encore et malgré la crise profonde qu'il traverse, un modèle riche d'enseignements, en particulier dans la perspective de la construction européenne. Notre thèse a fait plus particulièrement resurgir les éléments suivants :

D'abord, les choix constitutionnels du fédéralisme allemand trahissent – en 1919 comme en 1949 - un ancrage des choix collectifs allemands dans un cadre redistributif fort. Un facteur explicatif de ce choix peut être trouvé dans le contexte qui a vu la naissance de la Constitution de Weimar et de la Loi Fondamentale, les agents étant placés dans une situation de larges incertitudes quant à leur position sociale et leur bien-être dans le futur. De nombreux éléments nous poussent à croire que les choix constitutionnels allemands ont été pris sous le « voile d l'ignorance ».

Le fédéralisme allemand se distingue ensuite des exemples américains, australiens ou canadiens par exemple, dans la mesure où il se définit comme un fédéralisme de type coopératif, dans lequel les niveaux de pouvoir sont largement imbriqués les uns dans les autres. L'importance des logiques coopératives trouve ses racines, semble-t-il, dans l'affrontement permanent qu'a connu l'histoire allemande entre des tendances centralisatrices, souvent sous l'impulsion de la Prusse, et des logiques décentralisatrices et fédérales, plus rhénanes. Notre contribution vise à dépasser cette définition d'un fédéralisme coopératif, en définissant le fédéralisme allemand comme un modèle particulièrement avancé de fédéralisme solidaire. Notre travail a détaillé l'ancrage théorique – l'ordolibéralisme – et les nombreux mécanismes, à la fois interpersonnels (politique sociale) et interrégionaux (péréquation financière, au niveau des Länder mais aussi au niveau des communes, politique régionale) qui fondent cette vision solidaire du fédéralisme allemand.

A l'image des expériences allemandes et face au conflit des valeurs individuelles au sujet de la redistribution, qui se sont largement exprimées par exemple dans l'histoire allemande (1848, 1918, 1949), notre travail a mis en évidence le rôle essentiel de la « nation ». Notre travail put la définir dans un sens économique comme un contrat initial, puis une procédure, susceptible de proposer, de manière opératoire, une issue en termes de choix collectifs à l'extrême hétérogénéité des valeurs individuelles concernant les motivations redistributives. Le rôle économique de la « nation » s'exprime, aussi bien dans les pays fédéraux que dans les Etats plus centralisés. Ce rôle de la « nation » est aujourd'hui profondément remis en cause, comme en témoignent, que ce soient dans les pays fédéraux ou dans les Etats plutôt centralisés, les vifs débats sur les choix redistributifs qui la définissent. Une menace pèse donc aujourd'hui sur la pérennité de la nation et l'ancrage de celle-ci autour de choix redistributifs : la mondialisation des échanges, la mobilité des facteurs, en particulier pour le capital, la compétition fiscale entre Etats, l'essor des technologies de réseaux, comme Internet, qui poussent à une uniformisation de plus en plus grande des procédures, actes, comportements et des habitudes mettent à mal le rôle traditionnel de la nation. Cette menace est particulièrement explicite aujourd'hui en Allemagne, confrontée, nous l'avons vu, à un réel problème de redéfinition de la solidarité, interpersonnelle comme interrégionale. En effet, l'unité allemande et les menaces de dépeuplement des régions est-allemandes ont largement confirmé la pertinences du monde initié par TIEBOUT et poussent le gouvernement central à tout faire pour passer d'un équilibre instable de la fédération à un équilibre stable.

Face à cette menace, notre thèse propose un renouveau du débat constitutionnel, en Allemagne comme en Europe, en s'orientant, d'un côté, vers une explication systématique de la pratique redistributive comme des instruments redistributifs mis en œuvre autour de choix publics transparents, et, de l'autre côté, sur un retour des agents sous « le voile de l'ignorance ». Ce débat pourrait-il s'organiser autour d'un modèle de choix constitutionnels à deux niveaux, permettant de garantir unanimité, choix démocratiques et redistributifs et ouvrant la voie à un nouvel espace fédéral ?

\* \* \*





# ANNEXES

## ***ANNEXE 1 : PRECISIONS SEMANTIQUES ET BIBLIOGRAPHIQUES***

Les mutations de l'espace allemand depuis la fin de la deuxième guerre mondiale nous amènent, dans un premier temps, à définir très clairement le cadre de cette étude. Il est donc essentiel de préciser définitivement les différents termes employés tout au long de cette recherche. Une analyse de l'histoire de l'Allemagne d'après-guerre fait en effet apparaître nettement trois grands moments :

- *L'Allemagne contemporaine* dans ses frontières définies par le Traité d'unification du 3 octobre 1990 sera le cadre contemporain de nos recherches. D'un point de vue constitutionnel, une définition exacte de ce cadre d'étude nous amènera aussi à parler de la *République Fédérale d'Allemagne* (R.F.A.). Nous emploierons, dans la plupart des cas, le terme d'*Allemagne*, pour une approche assez large ou pour une perception historique globale, ou d'*Allemagne unie*. On fera enfin facilement appel à une séparation géographique de cette Allemagne unie entre, d'une part, les *nouveaux Länder*<sup>397</sup>, ou partie orientale de l'Allemagne et, d'autre part, les *anciens Länder*<sup>398</sup>, ou partie occidentale de l'Allemagne
- Pour notre analyse historique et statistique, sur de longues périodes par exemple, nous devons donc maintenant préciser les termes exacts des deux espaces allemands qui ont existé entre 1949 et 1990. Nous parlerons donc, d'une part, de la *République Fédérale d'Allemagne* et, d'autre part, de la *République Démocratique Allemande* (R.D.A.).
- Entre 1945 et 1949, l'occupation de l'Allemagne par les alliés nous amènera à parler des différentes *zones d'occupation, américaine, soviétique, britannique et française*.

Concernant la Constitution de la R.F.A., nous parlerons aussi bien de Constitution mais aussi de Loi Fondamentale qui est en fait la traduction littérale du terme allemand « *Grundgesetz* ». Enfin, pour définir les organes institutionnels de la R.F.A, nous emprunterons le terme allemand de *Bund* - c'est à dire « alliance » dans sa traduction littérale - pour définir le gouvernement central ou la Fédération, le terme de *Länder* pour définir les Etats ou Régions<sup>399</sup> et le terme de Commune ou *Gemeinde* pour les communes allemandes.

---

<sup>397</sup> ou *neue Länder*

<sup>398</sup> ou *alte Länder*

<sup>399</sup> Les Länder allemands sont souvent, parfois à tort, comparés aux régions françaises. Ces dernières sont plus petites et ne sont pas souveraines, à l'inverse des Länder allemands, qui ont rang d'Etats et possède une Constitution propre. La souveraineté est donc partagée, en Allemagne, entre Bund et Länder. De plus les régions françaises sont nées du processus de décentralisation de l'action publique alors que les Länder furent les

Les noms extraits directement de la langue allemande seront présentés en italique, à l'exception des noms propres et nom de villes, de lieux ou de fleuves, et seront généralement traduits, à l'exception des termes rentrés dans la langue courante (Bund, Länder, Gemeinde pour communes principalement). L'analyse constitutionnelle de l'Allemagne mettra en lumière certaines évolutions du concept de Bund et Länder. Le tableau suivant résume les termes exacts et leurs traductions :

**Tableau 55 : diversité sémantique en Allemagne autour des concepts d'Etat central et d'Etats fédérés**

Constitution de 1871	Constitution de 1919	Constitution de 1949
<i>Reich</i> (Empire, Etat central et fédéral) <i>Staaten</i> (Etats/Pays)	<i>Reich</i> (République, Etat central et fédéral) Länder (Etats/Pays)	<b>Bund</b> (Fédération) <b>Länder</b>

Les différents articles de cette Constitution et les textes de Loi que nous pourrons présenter seront directement traduits et présentés en italique : pour la Loi Fondamentale, nous ferons référence à la traduction présentée dans l'ouvrage français suivant : « Les Constitutions de l'Europe des Douze », textes rassemblés et présentés par Henri OBERDORFF, La Documentation Française, Paris, 1994. Enfin, les articles en Français concernant la Constitution de la République de Weimar - ou Constitution du *Reich* Allemand - ont été extraits de la traduction présentée en fin de l'ouvrage de René BRUNET<sup>400</sup> (1921), qui fut Professeur de Droit constitutionnel à l'Université de Caen et Conseiller Juridique à l'Ambassade de France à Berlin dans les années 20.

---

premiers organes administratifs et politiques de l'Allemagne contemporaine. Ils se fédérèrent en créant l'Etat central, le Bund, en non pas l'inverse comme en France où l'Etat central donna naissance aux régions.

<sup>400</sup> L'auteur s'est d'ailleurs inspiré de la traduction de M. J. DUBOIS, préfacée par M. le Doyen LARNAUDE, et de celle de M. ERRERA, publiée dans la Revue du Droit Public des années 20.

## **ANNEXE 2 : PRENDRE LA MESURE DE L'ALLEMAGNE CONTEMPORAINE**

Occupant une position centrale en Europe, la R.F.A épouse, à l'Ouest, les contours de l'Allemagne de 1919, alors qu'à l'Est, sa frontière suit les contours de la ligne Oder-Neisse, fixée après la victoire des alliés en 1945. Cette rupture de l'espace historique allemand, qui s'étendait à l'Est, avant 1945, bien au-delà des frontières actuelles marque une profonde réalité allemande : le référentiel territorial n'a épousé que tardivement ses contours définitifs, évoluant dans l'histoire en fonction des victoires mais surtout des défaites. Ce marquage du territoire a profondément marqué la conscience collective allemande, à l'image des millions de réfugiés expulsés en 1945 des provinces orientales de l'Allemagne.

Sa superficie s'élève à 357 000 km<sup>2</sup> soit 65 % de la surface de la France. Elle comporte au Nord de vastes plaines, de la Mer du Nord jusqu'à la Mer Baltique. Le relief s'élève progressivement vers le Sud pour culminer à 2962 mètres au *Zugspitze* dans les Alpes bavaoises. Au Sud-Ouest, la Forêt Noire et le Rhin marquent les frontières avec la Suisse et la France. Au milieu de cette frontière méridionale, la ville universitaire et épiscopale de Passau<sup>401</sup>, où trois fleuves s'unissent<sup>402</sup>, symbolisent le lien entre la Bavière, l'Autriche, à quelques kilomètres et, plus haut, la Tchéquie. Au Sud-Est, les montagnes de la Suisse Saxonne, ouvertes par la vallée de l'Elbe qui rappelle étrangement la « Trouée héroïque <sup>403</sup>», nous invitent à passer en République tchèque, à quelques dizaines de kilomètres de la « Florence de l'Elbe », Dresde et, plus loin à l'Est, à rejoindre la Pologne.

Entre ces extrêmes, l'observateur découvre de nombreuses régions de plateau, comme le Palatinat, de collines (forêt de Thuringe), des massifs montagneux érodés, comme le Siegerland-Sauerland, à l'Est de Cologne, le massif du Hartz, symbole car il est au cœur de l'Allemagne mais fut aussi au centre de l'ancienne frontière entre RDA et RFA. De nombreuses plaines et plateaux encadrent ces massifs, entrecoupés de vallées plus ou moins encaissées. Les grands fleuves sont essentiellement orientés vers le Nord (Rhin, Weser, Elbe, Oder) à l'exception de l'Allemagne méridionale drainée vers l'Est par la haute vallée du Danube<sup>404</sup>.

Avec 81 millions d'habitants en 1992, l'Allemagne est l'Etat le plus peuplé de l'Europe des Quinze. Sa densité s'élève à 222 hb/km<sup>2</sup>, mais elle est très contrastée entre l'Ouest (252) et l'Est (151). Des migrations importantes<sup>405</sup> sont intervenues d'Est en Ouest à la suite de l'unification, le plus souvent vers les Länder du Sud de l'Allemagne de l'Ouest. En 1991, les nouveaux Länder représentaient un peu moins de 20 % du total de 80,2 millions

---

<sup>401</sup> Située dans une région périphérique rurale, Passau, dont l'influence baroque, italienne et autrichienne est remarquable, est une ville universitaire récente, qui bénéficia largement des subsides financiers de la politique régionale allemande et des fruits de la coopération financière Bund-Länder (tâches communes, en particulier pour la construction d'université), significative du fédéralisme allemand. Nous y reviendrons par la suite !

<sup>402</sup> Le Danube, l'Inn et l'Ilz

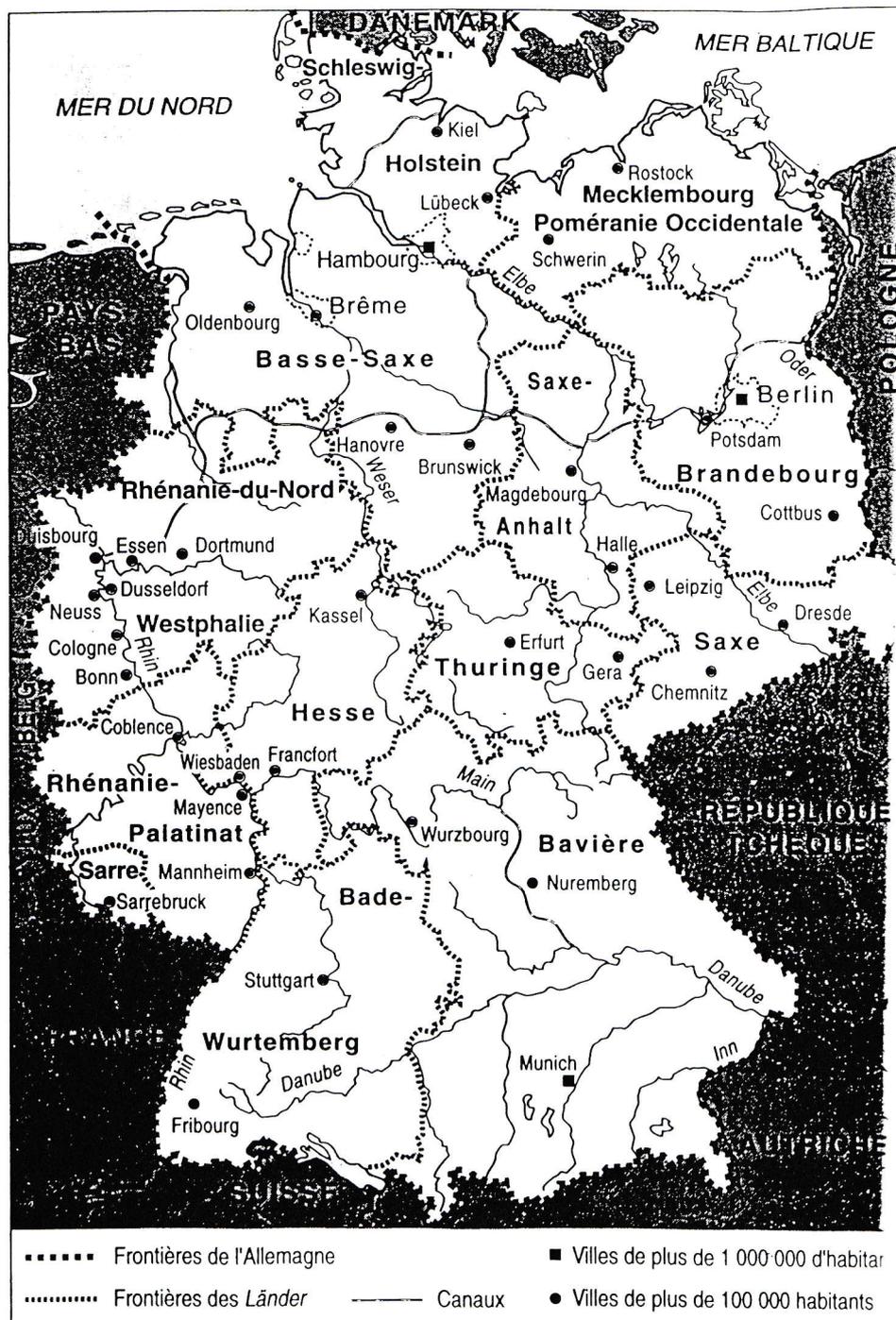
<sup>403</sup> Cette expression des romantiques allemands décrit en fait la vallée encaissée du Rhin entre Coblenze et Bingen.

<sup>404</sup> Concernant les canaux, le canal à grand gabarit « *Mittelland* », achevé en 1938, traverse l'Allemagne d'Est en Ouest pour réunir le Rhin, leWeser, l'Elbe, l'Oder. La liaison Rhin-Main-Danube a été achevée en 1992.

<sup>405</sup> près de 1 million d'habitants en 1991.

nouveaux Länder représentaient un peu moins de 20 % du total de 80,2 millions d'habitants. En excluant les Villes-Etats de Berlin, Hambourg et Brême, la densité de population à l'Ouest varie de 1 à 2,7 et est toujours supérieure à celle de la France (103).

L'ALLEMAGNE POLITIQUE



Source : DEPECKER, MILANO, 1995, p. 6

LES SEIZE LÄNDER DE L'ALLEMAGNE UNIFIEE (1992)			
<i>Land</i>	Capitale	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (millions)
<i>Ouest</i>			
Bavière	Munich	70 547	11,2
Basse-Saxe	Hanovre	47 410	7,3
Bade-Wurtemberg	Stuttgart	35 751	9,6
Rhénanie du Nord-Westphalie	Düsseldorf	34 068	17,1
Hesse	Wiesbaden	21 115	5,7
Rhénanie-Palatinat	Mayence	19 837	3,7
Schleswig-Holstein	Kiel	15 680	2,6
Sarre	Sarrebruck	2 567	1,06
Hambourg		755	1,6
Brême		404	0,67
Berlin (Ouest et Est)		882	3,4
<i>Est</i>			
Brandebourg	Potsdam	29 059	2,6
Mecklembourg-Poméranie occ.	Schwerin	23 838	1,8
Saxe-Anhalt	Magdebourg	20 450	2,8
Saxe	Dresde	18 317	4,6
Thuringe	Erfurt	16 200	2,6

Source : *l'Etat de l'Allemagne*, A.-M. Le Gloannec (Ed.), p. 125

LE RESEAU DES METROPOLES							
Rang par la population		A	Ville	Population (milliers)		Evolution 1939-1992	Superficie 1992
1994	1939			1992	1939	(%)	(km <sup>2</sup> )
1	1	B	Berlin	3 438	4 338,8	-20,8	889,1
2	2	HH	Hambourg	1 661	1 711,9	-3,0	755,3
3	3	M	Munich	1 237	829,3	49,1	310,5
4	4	K	Cologne	956	772,2	23,7	405,1
5	8	F	Franfort/Main	647	553,5	16,9	248,3
6	6	E	Essen	626	666,7	-6,1	210,4
7	9	DO	Dortmund	600	542,3	10,6	280,2
8	12	S	Stuttgart	584	458,4	27,3	207,3
9	10	D	Düsseldorf	577	541,4	6,5	217,0
10	16	HB	Brême	552	354,1	56,0	326,8
11	13	DU	Duisbourg	537	434,6	23,5	232,8
12	11	H	Hanovre	514	471,0	9,2	204,1
13	5	L	Leipzig	508	707,4	-28,2	146,5
14	14	N	Nuremberg	495	423,4	16,9	185,8
15	7	DD	Dresde	488	630,2	-22,6	225,8

Source : *l'Etat de l'Allemagne*, A.-M. Le Gloannec (Ed.), p. 130

## ***1.1) Des métropoles en réseau***

La structure urbaine de l'Allemagne est assez équilibrée et coïncide bien avec une pratique fédérale : l'Allemagne unie compte 45 agglomérations de plus de 120 000 habitants regroupant 50,5 % de la population. Trois villes dépassent le million d'habitants : Berlin, Hambourg et Munich<sup>406</sup>. Berlin-Est exclue, la première ville de l'ancienne R.D.A., Leipzig, arrive au 13ème rang avec 500 000 habitants, juste derrière Hanovre, la capitale de la Basse Saxe. Néanmoins, limiter notre analyse aux seules frontières administratives d'une ville peut nous induire en erreur. L'agglomération de Berlin<sup>407</sup> compte environ 4 millions d'habitants. La conurbation Rhin-Rhur, avec 11,1 millions d'habitants est la plus peuplée d'Europe.

L'Allemagne propose donc une alternative à l'architecture urbaine classique, ou « primatiale », que l'on retrouve en France et au Royaume-Uni. Face à ces modèles où la capitale se détache largement, le niveau supérieur du réseau urbain allemand se compose d'une douzaine d'agglomérations relativement égales en importance. Cette spécificité du réseau urbain rhénan a été renforcée par la place particulière de Berlin, enclavée dans la R.D.A. Francfort se définit comme la capitale financière, abrite la Bundesbank mais aussi la DBAG et la Bundespost. Munich s'affirme comme la capitale culturelle et intellectuelle, Bonn, la capitale administrative, Hambourg, le poumon économique du Nord et capitale de la Presse et des échanges maritimes, Hanovre, la capitale des foires internationales et du pneumatique. Certaines villes entrent même en compétition : Düsseldorf et Munich pour la capitale de la mode, Berlin et Munich pour le rang de capitale culturelle,... A l'Est, Leipzig, ancienne capitale de l'édition et des foires, et Dresde, la capitale culturelle du royaume de Saxe, tentent de retrouver la place qu'elles occupaient en 1939 : entre 1939 et 1994, Leipzig est en effet passée du 5 au 13ème rang en termes de population et Dresde du 7ème au 15ème rang. En revanche, des villes comme Magdebourg et Posdam souffrent d'une trop grande proximité avec Berlin. Néanmoins le dynamisme de villes secondaires renforce cette architecture urbaine équilibrée, comme les prestigieuses universités de Tübingen et Göttingen, les usines Volkswagen à Wolfsburg, le festival Wagner de Bayreuth, , Weimar, la ville de Goethe et Schiller, magnifique au creux d'une vallée ombragée et calme, et bien d'autres encore<sup>408</sup>.

### ***1.1.1) Une organisation polycentrique qui a aussi un coût***

Le transfert de la capitale fédérale de Bonn à Berlin<sup>409</sup> va-t-il modifier cet équilibre ? Il est bien entendu trop tôt pour répondre à cette interrogation. Néanmoins, il apparaît déjà que

---

<sup>406</sup> Depuis 1939, la ville de Munich a vu sa population augmenter de 50 %, passant de 0,83 à 1,2 millions d'habitants. La population de Hambourg n'a quasiment pas progressé.

<sup>407</sup> En 60 ans, la seule ville de Berlin a perdu 20 % de sa population, passant de 4,4 millions d'habitants en 1939 à 3,4 en 1992.

<sup>408</sup> L'inscription spatiale de cette « déconcentration » à l'allemande a trouvé, au sein de la population allemande, un écho particulièrement fort et amusant lorsqu'il s'agit d'évoquer...le retrait de points du permis de conduire suite à des infractions au Code de la Route. La gestion de ces points est en effet organisée à Flensburg, une petite ville de 87 000 habitants, située à la frontière danoise !

<sup>409</sup> Berlin se situe à 70 kilomètres de la frontière polonaise, ce qui souligne le caractère périphérique de la nouvelle capitale.

« l'unité retrouvée et l'affirmation de Berlin comme capitale n'ont pas bousculé le partage des rôles dans un pays attaché à une organisation fédérale et polycentrique » (RIQUET, 1995, p.126). Néanmoins cette organisation polycentrique a un coût : elle est onéreuse pour les intérêts étrangers qui sont obligés d'ouvrir non pas une seule mais plusieurs implantations ou représentations. Pour les Allemands, cette direction éclatée accroît les coûts de transaction, de transport et de diffusion de l'information. De plus, les arbitrages régionaux peuvent se révéler délicats, par exemple lorsqu'il s'agit de déterminer, qui, de Hambourg ou Munich héritera de l'industrie aéronautique. Enfin, le partage entre Berlin et Bonn a suscité bien des polémiques et les conséquences de ce transfert sont loin d'être connues.

Concernant l'Allemagne rurale, sa superficie représente, à l'Ouest 20,7 % de la superficie et 7,7% de la population avec une densité de 91 hb/km<sup>2</sup> (soit environ deux fois moins que la densité moyenne<sup>410</sup>). A l'Est, les arrondissements ruraux - en allemand les *Kreise* ruraux - représentent 35,1 % de la population et couvrent 11,6 % de la superficie avec une densité de 56 hb/km<sup>2</sup> (COULBOIS et JUNG, 1994)

## **1.2) Les infrastructures de transport : un maillage équilibré du territoire**

En écho avec cette organisation équilibrée de l'espace allemand, l'observation des réseaux d'infrastructures de transport, en particulier autoroutières se révèle riche d'enseignements. La particularité allemande reste un maillage et un quadrillage étroit et équilibré de l'espace, bien visible au niveau des infrastructures ferroviaires et autoroutières. L'accès à ces infrastructures est libre car, parmi d'autres arguments comme l'importance du lobby automobile et la recherche d'une meilleure sécurité vis à vis des voies secondaires, le droit à la mobilité est un principe de base de la Loi Fondamentale, comme le précise l'article 11 (§1) :

« Tous les Allemands jouissent de la liberté de circulation et d'établissement sur l'ensemble du territoire fédéral ».

Cette logique de réseau maillé, ferroviaire et autoroutier, se caractérise par une très bonne couverture globale du territoire<sup>411</sup>, mesurée en termes d'accessibilité. Au niveau ferroviaire, la priorité revient à l'accessibilité au détriment de la vitesse, à l'inverse de la stratégie française de grande vitesse ferroviaire. Les nombreux arrêts de l'ICE allemands et de l'Intercity permettent ce quadrillage de l'espace et la diffusion dans la localisation des firmes. Cette logique de maillage s'explique, nous l'avons évoqué, par une densité de population plutôt forte et par une organisation fédérale et équilibrée de l'espace urbain. Ce maillage se fonde donc sur le vaste réseau de villes moyennes, dont 16 ont le rang de capitale régionale<sup>412</sup>. L'organisation institutionnelle du fédéralisme allemand renforce cette

---

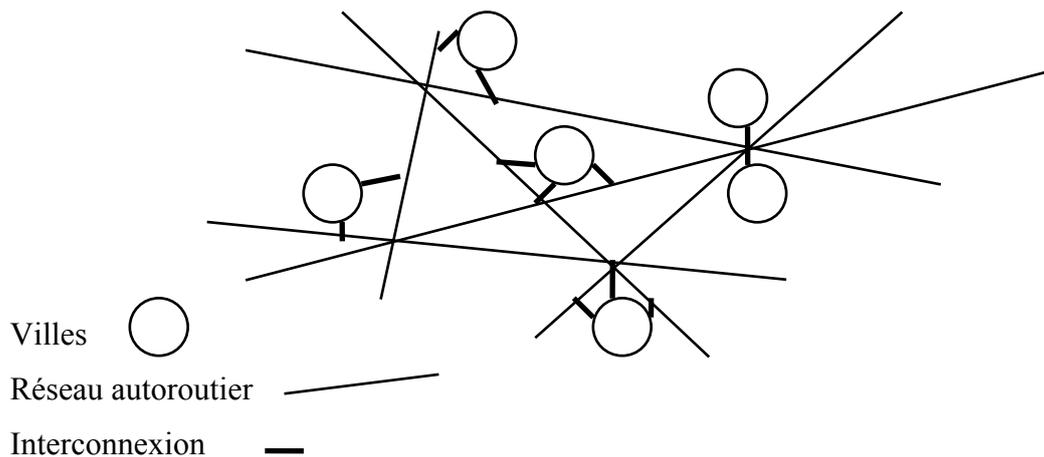
<sup>410</sup> En France, les communes rurales rassemblaient 10,5 % de la population en 1982 sur 51 % du territoire avec une densité de 20hb/km<sup>2</sup> (hors zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU)).

<sup>411</sup> Le fédéralisme allemand intègre, dans la Loi Fondamentale de la R.F.A. de 1949, une reconnaissance et un ancrage constitutionnel des politiques d'aménagement du territoire en fixant un objectif « d'uniformisation des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A. ». Nous y reviendrons.

<sup>412</sup> Elles sont le siège du Parlement des nombreux Ministères du Land mais aussi, très souvent d'administrations fédérales déconcentrées. De cette façon, la capitale fédérale, Bonn, apparaît comme une ville de province bien calme qui tranche avec l'activité parisienne !

architecture équilibrée du réseau de ville. La multiplicité des interconnexions est caractéristique du réseau autoroutier allemand. Il faut reconnaître qu'il est surtout plus ancien d'une vingtaine d'années que son homologue français. Les routes fédérales, contrairement à la France tiennent un rôle secondaire. Le schéma suivant présente l'architecture type du réseau autoroutier allemand et son organisation avec le réseau de villes qu'il dessert.

**Figure 29 : une schématisation des liens réseaux entre le réseau autoroutier et le réseau de villes en Allemagne**



La caractéristique du réseau autoroutier allemand est double : d'une part une continuité absolue du réseau : absence de ruptures liées à des barrières de péage, à des rétrécissements, uniformité du service, peu de ruptures dans l'espace... Il se caractérise donc par une grande homogénéité. D'autre part, il apparaît sur l'espace de manière décalée, translattée par rapport au réseau de villes. Contrairement à la France, le réseau autoroutier ne rentre en effet quasiment pas dans les villes, que l'on peut néanmoins rejoindre au moyen de voies rapides d'accès.

### 1.2.1) Une réalité incontournable : la congestion

Les « télescopes »<sup>413</sup> entre déplacements pendulaires, flux de transit, flux d'approvisionnement des villes<sup>414</sup>, etc... interviennent en de nombreux points de ce réseau, plus particulièrement à l'approche des zones urbaines. La densité du réseau des villes, les niveaux de trafics élevés forment de larges zones de conflits entre différents types de flux. A l'inverse de la France, ces effets de « télescope » sont présents un peu partout sur l'espace, en général à l'approche des grands centres urbains (Ruhr par exemple). Un indicateur permet facilement d'évaluer l'importance de tels conflits : la congestion. Le réseau autoroutier allemand se caractérise par un niveau de congestion très élevé qui rend quasiment impossible une estimation du temps de parcours sur de longues distances. De plus, une extension de ce réseau paraît fort peu probable, tant l'espace allemand apparaît « saturé ». En effet 8% du territoire de l'ancienne Allemagne de l'Ouest est couvert par des infrastructures de transport. De surcroît, les comportements des riverains - de type NIMBY - poussent les acteurs locaux

<sup>413</sup> Le terme « télescope » renvoie à un projet de recherche du L.E.T., mené sous la direction d'A. BONNAFOUS (1997).

<sup>414</sup> Voir les premiers résultats du groupe de recherches européen « Eurotoll », LET (1996, p. 8).

et fédéraux à un maximum de prudence<sup>415</sup>, d'autant plus que nous avons à faire à un état fédéral qui donne précisément un maximum de pouvoirs à l'échelon décentralisé et au vote des acteurs et citoyens locaux. Enfin, l'extrême sensibilité de la population vis à vis des questions d'environnement limite de facto l'extension de nouvelles infrastructures, routières en particulier.

## Encadre

### Les nouveaux Länder de la R.F.A.

La RDA avait supprimé lors de la réforme de 1952 les anciens Länder hérités du Reich pour les remplacer par les *Bezirke*, ou arrondissements. Avec la réunification allemande, les cinq Länder de l'Allemagne de l'Est ont été rétablis. Les régions au Nord de l'Allemagne de l'Est – Mecklembourg Poméranie occidentale et Brandebourg - connaîtront les plus profonds bouleversements. En effet ces régions sont caractérisées, d'une part par une grande activité agricole, et d'autre part par une mono-industrie dont les perspectives de développement sont faibles : chantiers navals à Rostock ou sidérurgie à l'Est du Brandebourg. Tentons de dresser maintenant un rapide aperçu des différents Länder. Les principaux agrégats économiques pour chaque Land sont regroupés dans un tableau en annexe.

#### La Thuringe

C'est le plus petit des nouveaux Länder allemands (16250 km<sup>2</sup> ; 2,6 millions d'habitants ; 163 hbs/km<sup>2</sup>). Ce Land est cher à la conscience historique allemande : outre Erfurt, capitale fédérale, et Weimar, ville de Goethe et Schiller, Eisenach, ville natale de J.S. Bach, est aussi un lieu de pèlerinage en particulier le château de Wartburg où Luther effectua la traduction de la Bible en allemand. Le tourisme est ainsi considéré comme un pôle de développement de cette région. La structure industrielle de ce Land est fondée sur le textile, la construction mécanique et automobile (usine "Wartburg" à Eisenach devenue un grand site de production d'Opel), l'optique (Carl Zeiss Iena) et l'électronique. L'industrie manufacturière représente 40 % des emplois contre 7,5 % des actifs dans l'agriculture (Ambassade de France, 1992).

#### La Saxe

Ce Land est imprégné d'une tradition historique et économique très ancienne (porcelaine de Saxe) puisque le Duché de Saxe était considéré depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle comme un des royaumes allemands les plus puissants. Avec 4,8 millions d'habitants, c'est le plus peuplé des nouveaux Länder allemands (18 337km<sup>2</sup> ; 268 hbs/km<sup>2</sup>). C'est également le plus industrialisé de l'ancienne RDA (44% des actifs dans l'industrie) : construction mécanique (Dresde, Leipzig) électronique, industrie textile, activités minières. Associé au boom du tourisme (Dresde, Suisse Saxonne,...), ce Land montrent déjà des signes nets de décollage économique qui poussent à l'optimisme.

#### Mecklembourg-Poméranie occidentale

<sup>415</sup> Le temps entre la décision de construction d'une infrastructure et l'achèvement réel de l'ouvrage est environ double en Allemagne par rapport à la France. Les procédures allemandes de déclaration d'utilité nationale et d'expropriation sont longues, complexes et contrôlées.

C'est le plus septentrional des nouveaux Länder allemands. Il ne compte que 1,9 million d'habitants pour 24 000 km<sup>2</sup> soit une densité de 82 hbs/km<sup>2</sup>. Schwerin (130 000 hbs) a été préférée à Rostock (250 000) pour devenir la capitale régionale. Ce Land est profondément agricole : il regroupe plus de 1100 communes dont près de la moitié ont moins de 500 habitants. L'industrie est particulièrement peu développée : 20 % des actifs étaient en 1990 employés dans l'industrie manufacturière. La restructuration s'annonce délicate : chantiers navals à Rostock, industrie agro-alimentaire...Le tourisme (Côte de la Baltique), les liens avec les pays scandinaves et les nouvelles Républiques Baltes sont maintenant des occasions à saisir.

#### La Saxe-Anhalt

Très récent - sa fondation remonte à 1947 -, ce Land a du mal à se forger une véritable unité. Magdebourg, capitale régionale, a éclipsé Halle dont la proximité avec Leipzig en Saxe (30 km) déstabilise l'unité du Land. Il compte 2,9 millions d'habitants pour 20 000 km<sup>2</sup>. L'agriculture (9% des actifs) se trouve localisée au Nord alors que la région centrale de Magdebourg et le Sud (Halle) sont caractérisés par une activité manufacturière (35 % des actifs). La Saxe-Anhalt assurait près de la moitié de la production chimique de la RDA et les restructurations en cours se heurtent au scepticisme des investisseurs occidentaux et à de graves atteintes à l'environnement.

#### Brandebourg

Les marches de Brandebourg sont l'héritage de l'ancien royaume de Prusse. Avec 29 000 km<sup>2</sup>, c'est le premier des nouveaux Länder en terme de superficie (91 hbs/km<sup>2</sup>). Potsdam, avec les joyaux de Sans-souci, fut élevée au rang de capitale régionale. L'agriculture (15% des emplois) et l'industrie (36%) dominent les activités économiques. Les régions de l'Est, à la frontière avec la Pologne souffrent de graves problèmes liés à la pollution et à la vétusté des sites : le complexe sidérurgique de Eisenhüttenstadt, spécialisé dans la chimie, l'énergie et la métallurgie pose des problèmes de reconversion considérables. Berlin forme une enclave au coeur de ce Land. A la suite d'un référendum, les électeurs allemands ont préféré garder la double structure actuelle.

#### Berlin-Est

C'est le seul exemple d'une fusion, au sein d'une même entité, d'une région occidentale, Berlin Ouest, et d'une région orientale, la capitale de la RDA. L'industrie constituait un point fort qui ne devrait pas être remis en cause du fait de l'attraction de Berlin comme nouvelle capitale de l'Allemagne réunifiée. L'agriculture est essentiellement consacrée aux cultures maraîchères (9000 ha.). La reconversion de Berlin-Est ne pose pas de sérieux problèmes : tourisme, universités et recherche scientifique sont des atouts pour l'avenir.

### ***ANNEXE 3 : AVEC TOCQUEVILLE ET PROUDHON : L'ESPRIT FRANÇAIS A OFFERT UNE CONTRIBUTION FONDAMENTALE A LA PERCEPTION ECONOMIQUE DU FEDERALISME.***

L'esprit français a offert, avec TOCQUEVILLE, une contribution fondamentale à la théorie politique du fédéralisme. La pertinence de son analyse a marqué aussi considérablement les sciences économiques, en particulier son observation des choix publics et de la mobilité des agents, comme en témoigne la récente relecture de certaines œuvres de TOCQUEVILLE menée par PIKETTY (PIKETTY, 1995). Sur le comportement « bureaucratique » de l'Etat central, il note avec beaucoup de pertinence son aptitude à gérer « à des centaines de lieux, des affaires lilliputiennes » et à guetter les maladroites des organismes locaux :

« Profitant de l'inertie de celui-ci, de l'égoïsme de celui-là, pour prendre sa place ; s'aidant de tous leurs vices, n'essayant jamais de les corriger, mais seulement de les supplanter, il avait fini par les remplacer presque tous, en effet, par un agent unique, l'intendant » (TOCQUEVILLE, « L'ancien régime et la révolution », 1851, I, p. 5)

De manière plus controversée mais d'une richesse tout aussi égale, PROUDHON a donné une perspective bien française à l'analyse économique du fédéralisme. Fort d'une érudition infatigable, soucieux du style, la multitude de ses ouvrages embrasse de vastes champs de la connaissance politique économique et philosophique. Souvent présentée bien trop rapidement comme celle d'un anarchiste éclairé, sa pensée se fonde sur « la passion d'une justice quelque peu abstraite, mais reposant « sur le respect intransigeant de l'individu ». (PATRY, 1985). Soucieux de limiter les dangers de l'étatisme qu'il souhaite voir disparaître au profit d'un épanouissement individuel<sup>416</sup>, fondement d'une conscience intuitive collective, il se place en véritable partisan d'une sensibilité fédérale qu'il tente de justifier dans son ouvrage : « du principe fédératif » (1863).

« Je disais à un maire de province : depuis soixante ans, votre cité est devenue méconnaissable. Qu'a-t-elle fait de son caractère, de sa volonté, de son action, de tout ce qui faisait d'elle un être moral, intelligent et libre, si j'ose dire, une personne ? Où sont ses mœurs enfin ? Tout est mort en elle, usé par le machinisme gouvernemental et l'absorption centralisatrice » (PROUDHON, « Justice », Quatrième étude, Chap. V.)

Certes sa pensée se présente souvent comme une diatribe idéaliste contre le « pouvoir des préfets », du « commissaire central », du « procureur général »,... qu'il entend réduire au profit d'une « autonomie municipale ». Mais dans l'analyse politique et économique, sa vision du fédéralisme se révèle des plus pertinentes : partant de l'étymologie du terme fédéral (« foedus »), il résume le problème politique à un conflit de compétence, qui nous place sur la sphère économique car, « l'autorité et la liberté chassent sur les mêmes terres » (MILLON-DELSOL, 1993) et met donc en avant l'importance du « pacte, contrat, traité, convention,

---

<sup>416</sup> Il fait d'ailleurs remarquer : « avant de légiférer, d'administrer, de bâtir des palais, des temples, et de faire la guerre, la société travaille, laboure, navigue, échange, exploite les terres et les mers. Avant de sacrer les rois et d'instituer des dynasties, le peuple fonde la famille, consacre les mariages, bâtit les villes, établit la propriété et l'hérédité (RIVIERE, De la capacité politique, Paris, 1924, p. 215, cité par MILLON-DELSOL, 1993)

alliance » et parle même de « science constitutionnelle »<sup>417</sup>. Il insiste sur deux éléments : la séparation des pouvoirs et des compétences entre chaque Etat fédéré et la garantie d'une véritable souveraineté pour les « Etats confédérés ». Néanmoins, il donne au gouvernement central une mission « d'initiative générale, de garantie mutuelle et de surveillance » qui définit le domaine d'action et donc d'ingérence de l'Etat. Il place au centre de son analyse la défense de l'idée de suppléance ou de subsidiarité comme défense d'une structure fédérale – l'action du niveau supérieur est justifiée à partir du moment où la défaillance du niveau inférieur est avérée (MILLON-DELSOL, 1993, p. 24) - et prédit que « tous les peuples finiront par adopter le système fédéral » dans un esprit de règlement des conflits régi par le contrat (MILLON-DELSOL, 1993, p. 24). Son analyse ne se limite à donc pas l'énoncé de ses certitudes : il les englobe en effet dans une idéologie, une philosophie de l'histoire et une vision d'utopie sociale que la postérité a gardé de lui.

Son travail ne se limite cependant pas à l'unique sphère politique, il investit aussi le champ individuel et économique en militant pour une logique d'action collective de type mutualiste<sup>418</sup> qu'il présente aussi comme « fédéralisme »<sup>419</sup>.

---

<sup>417</sup> Résumant les fondements du « système fédératif », il en énonce même, en précurseur avec la dénomination de la Constitution de la R.FA - la Loi Fondamentale - « sa loi fondamentale, caractéristique » (« *Du principe fédératif* », chap. VII, VIII et IX, cité par A. CUVILLIER, 1937, p. 232).

<sup>418</sup> Il parle aussi de « garantisme ». Il passa même à la pratique en fondant en janvier 1846 la Banque du Peuple qui devait fonctionner sans capitaux grâce à l'échange et à la monnaie-papier. Emprisonné en mars 1849, son entreprise ne put faire ses preuves (PATRY, 1985).

<sup>419</sup> *De la capacité politique des classes ouvrières*, 2ème partie, chap. IV, XIII et XIV

## **ANNEXE 4 : LES PRECURSEURS DE L'ÉCOLE DU « PUBLIC CHOICE »**

### WICKSELL : un précurseur

L'Ecole de Choix Public a trouvé dans les travaux de K. WICKSELL un précurseur. Elle accorde en effet une place importante à l'examen de la prise de décision publique. WICKSELL déjà rejetait le principe du « despote bienveillant » qui était courant à son époque. Il s'attache à montrer que les décisions collectives résultent d'un processus politique qui est au cœur d'une réflexion plus large sur la démocratie et propose donc une véritable théorie de la démocratie fondée sur la logique de maximisation du bien-être. Il précise que :

- une confrontation des intérêts individuels n'est réalisable que par l'intermédiaire d'un mécanisme démocratique de prise de décision,
- la règle optimale de décision collective est l'unanimité,
- atteindre ce niveau « d'unanimité complète » se révèle néanmoins impossible. Il faut donc se satisfaire d'une « unanimité approximative », c'est-à-dire d'une certaine règle majoritaire.

La théorie de WICKSELL et les apports du modèle d'équilibre partiel de LINDAHL qui font le lien entre la recherche d'une norme d'efficacité et la processus de négociation politique, constituent un point de départ pour les théories du *Public Choice* et nous renseignent, de façon plus large, sur le rôle de l'Etat.

### Les fondateurs : Musgrave, Samuelson et Bowen

Aux fondements de l'Ecole de Choix Public, les travaux de MUSGRAVE tiennent une place de premier rang comme celle qu'ils occupent d'ailleurs chez la plupart des chercheurs en économie publique. Tout d'abord, comme nous l'avons vu, par la classification en trois branches qu'il propose pour les fonctions du secteur public : allocation, distribution, stabilisation<sup>420</sup>. De nombreux ouvrages aujourd'hui encore s'appuient sur cette classification qui offre l'avantage d'établir des solutions normatives partielles tout en évitant la difficile ébauche d'un optimum général. D'autre part, MUSGRAVE s'appuie sur une théorie « de l'échange volontaire<sup>421</sup> » qui suppose une relation marchande entre les acteurs et l'Etat : les impôts représentent la contrepartie financière de biens et services publics proposés par l'Etat. Il est cependant évident que cette théorie suppose certaines hypothèses parfaitement irréalistes : homogénéité des biens proposés par le secteur privé et public, relation volontaire des agents face aux impôts, « juste » distribution des revenus dont est dérivée l'utilité marginale qui permet d'évaluer la dépense et la charge fiscale correspondante, absence de politique fiscale orientée,... Face à ces réserves, MUSGRAVE propose de mettre en place une

---

<sup>420</sup>connu sous le nom de « théorie multiple du ménage public »

<sup>421</sup>R.A. MUSGRAVE, « *The voluntary exchange theory of public economy* », *Quarterly Journal of Economics*, fév. 1938, p. 213-237

« planification économique rationnelle » fondée sur des échelles de préférences sociales - qui classent les bénéfices provenant des différentes dépenses publiques ou privées - et associée à l'intégration d'un critère d'efficacité qui permet de déterminer lequel du secteur public ou privé produit au moindre coût un bien ou service. Cette démarche suppose là encore une hypothèse d'information parfaite et de comportement rationnel. De nombreuses réserves peuvent être apportées pour la détermination de l'échelle des préférences sociales qui sont « enregistrées » par le processus politique.

SAMUELSON a repris la trilogie de MUSGRAVE concernant le rôle de l'Etat et a présenté dans sa « théorie pure des dépenses publiques » une analyse des conditions marginales d'efficacité de la détermination des biens et services publics. Le modèle de SAMUELSON détermine un équilibre optimal à partir d'une fonction de bien-être social, cet équilibre dépendant d'une autorité planificatrice clairvoyante. C'est sur cette hypothèse de toute puissance du « planificateur », qui exclut donc une réflexion sur la décision publique, que l'Ecole du Choix Public se distingue : elle s'attache en effet à préciser le processus de détermination des décisions publiques et place cette question au centre de sa problématique de recherche.

BOWEN<sup>422</sup> enfin a tenté de répondre, avant les théoriciens du *Public Choice*, aux interactions entre décisions politiques et demande de biens publics. Il réalisa une avancée considérable pour les années 40. Il montra que le vote permet une allocation des biens publics qui est unique et Pareto-optimale, sous une série d'hypothèses fort contraignantes, parmi lesquelles nous pouvons retenir les suivantes : le vote est à la majorité simple et se réalise de façon directe, les dépenses publiques correspondent directement aux résultats du vote, qui exprime alors la demande des citoyens, la répartition des charges fiscales est prédéterminée... Cette allocation Pareto-optimale des ressources publiques revient en fait à égaler le coût et la bénéfice marginal de l'individu moyen, donc celui qui représente la moyenne des préférences des votants. Les travaux de BOWEN jetèrent ainsi un premier pont vers les mécanismes politiques des décisions publiques qui constituent le cœur des recherches de l'Ecole de Choix Public.

---

<sup>422</sup>H. R. BOWEN, "The interpretation of voting in the allocation of resources", *Quarterly Journal of Economics*, novembre 1943, p. 27-48

## **ANNEXE 5 : PREFERENCES INDIVIDUELLES ET CHOIX COLLECTIFS EN CETTE FIN DE SIECLE : LES VALEURS DE *Kenneth J. Arrow* ET *James M. Buchanan* FACE A LA REDISTRIBUTION**

Les sciences économiques ont fait de l'analyse des préférences individuelles et des choix collectifs un de leurs thèmes d'investigation favoris. Cette question suscite, aujourd'hui encore, de très nombreux débats. A ce titre, la présence au Séminaire International « Dix Nobels pour le Futur », qui s'est tenu à Milan le 7 décembre 1996, de KENNETH J. ARROW, co-lauréat en 1972 avec SIR JOHN R. HICKS du Prix Nobel d'Economie pour « leur contributions pionnières à la théorie de l'équilibre général et à la théorie du bien-être » et James M. BUCHANAN, prix Nobel d'Economie 1986 pour « son développement des fondements contractuels et constitutionnels de la théorie économique et politique de la décision » constitue un événement exceptionnel en Europe et nous éclaire une nouvelle fois sur cette interrogation fondamentale pour les sciences humaines. Invités à prendre position sur « cette fin de siècle » à la lumière des chocs et des contradictions entre préférences collectives et choix individuels, les deux prix Nobel d'Economie ont saisi cette occasion pour affirmer leurs différences et proposer une nouvelle voie pour tenter de résoudre ce dilemme fondamental de l'analyse économique et sociale.

Cet événement vient clore, et de manière bien exceptionnelle, une série de conférences, organisées tout au long de l'année 1996 sous le patronage du Président de la République Italienne, du Président de la Commission Européenne et de nombreuses autres autorités. Entre le 5 et 7 décembre 1996, JEAN DAUSSET, RITA LEVI MONTALCINI, CHRISTIAN DE DUVE, Prix Nobel de Médecine 1986, 1980, 1974, JOSEPH ROTBLAT, ELIE WIESEL, ADOLFO PEREZ ESQUIVEL, Prix Nobel de la Paix 1995, 1986 et 1980, F. SHERWOOD ROWLAND, Prix Nobel de Chimie 1995, STEVEN WEINBERG, Prix Nobel de Physique 1979 et DEREK WALCOTT, Prix Nobel de Littérature 1992 ont débattu sur « la fin de siècle », marquée, selon les organisateurs par « des tensions grandissantes » et « des conflits entre droits individuels et choix collectifs, entre racines locales et cosmopolitisme ». De nombreuses interrogations, précise le livret d'accueil, naissent « des tensions entre développement économique et protection de l'environnement, entre agressivité de la globalisation des marchés et désir de protéger les économies fragiles, entre la pression de l'immigration en provenance des régions pauvres et le chômage dans les économies plus développées ». Face à cet environnement, les individus sont peu enthousiastes de voir le marché arbitré entre choix individuels et préférences collectives. Il est alors demandé à nos deux auteurs de s'interroger sur la place des individus et la marge de manœuvre des démocraties, face à un environnement qui semble, précisent les organisateurs, être plus géré par la « main invisible » que par la raison humaine.

Face à ce constat, les économistes considèrent que le marché peut, bien plus que tout autre système de contrôle politique ou social, conduire à une affectation optimale des biens et services produits en société. La question demeure cependant entière lorsqu'il s'agit de s'interroger sur la valeur morale d'un tel optimum ou sur le niveau d'adéquation entre l'optimum marchand et les valeurs morales des individus, qui sont loin de rester passifs face à cet environnement. Ils peuvent, en effet, comme nous le rappelle HIRSCHMAN (1995), choisir la voie de la protestation (« *voice* ») ou de la « défection » (« *exit* »), à moins de faire preuve de loyauté (« *loyalty* »). Cette interrogation s'exprime, très clairement, dans le débat sur le niveau de redistribution des richesses souhaité dans une société, où s'exprime avant tout un conflit entre les préférences individuelles et les choix collectifs ou encore sur la forme politique de l'Etat qui serait plus apte à prendre en compte les nouvelles orientations des

marchés et à produire une adéquation des comportements individuels avec les choix sociaux ? C'est à une réflexion sur ces deux questions principales que ARROW et BUCHANAN nous convient.

### **1.3) Responsabilité individuelle et conscience collective chez ARROW**

La contribution de ARROW à cette question est alors fondamentale : à travers son fameux théorème d'impossibilité (ARROW, 1963), il montre en effet, à la suite de CONDORCET, qu'une agrégation des préférences ordinales individuelles en une préférence collective, sans faire référence à une éventuelle comparaison interpersonnelle des utilités, ne peut conduire qu'à associer le bien-être collectif avec celui d'un seul membre de la société. De fait, écrit ARROW, « les seules méthodes de passage des préférences individuelles aux préférences collectives qui soient satisfaisantes et définies pour un très grand nombre d'ensembles d'ordres individuels, sont soit imposées, soit dictatoriales ». (ARROW, 1951). La démarche de ARROW est axiomatique : il s'appuie sur une série d'axiomes de départ qui représentent les conditions minimales que doit respecter la procédure de choix et recherche, de manière mathématique, à démontrer s'il existe une ou des procédures de choix collectifs susceptibles de respecter simultanément toutes ces conditions. Le résultat est étonnant puisqu'il montre l'incompatibilité logique entre ces conditions prises ensemble et l'absence de procédures susceptibles de les respecter simultanément<sup>423</sup>.

Dans sa contribution milanaise « *Individual responsibility : for self, for others* », ARROW nous propose une nouvelle voie pour résoudre ce dilemme, en particulier en s'intéressant à la question de la redistribution des richesses. Il observe et s'inquiète tout d'abord du déclin de la solidarité entre pays riches et pauvres<sup>424</sup>, mais aussi entre les individus. Les taux de divorce élevés, l'éclatement de la cellule familiale et ses conséquences sur la protection de l'enfance illustrent cet état de fait. Face à constat, ARROW s'interroge sur la pertinence des seuls choix individuels, si ceux-ci n'expriment pas une « responsabilité individuelle ». Sans basculer dans une critique de l'individualisme au profit d'un retour « à l'âge mythique de la communauté », ARROW précise qu'une prise en compte de la responsabilité individuelle peut être synonyme « d'efficacité économique et sociale » et pousse même la réflexion plus loin puisqu'il considère que nous nous définissons en fonction des autres - c'est le cas de l'échange et du commerce mondial - et qu'une caractéristique essentielle de l'humanité est « d'être sociale ». Il cite d'ailleurs l'Apôtre PAUL : « *we are all members of each other* ». Cette inscription sociale et communautaire de la vie collective-ARROW précise que certains prédateurs agissent souvent de concert pour attraper une proie plus agile - s'exprime par un ensemble de règles, souvent universelles. Ces prémisses permettent, selon ARROW, d'expliquer aussi bien l'existence de politiques de redistribution des revenus que la prise en compte des dommages causés aux générations futures par les changements climatiques ou les déchets nucléaires. Il place donc au centre de son analyse une morale de la responsabilité, qui peut être exercée par l'Etat, expression d'une collectivité qui arbitre entre « des sacrifices présents » et un « futur indéfini », mais aussi par les agents. A ce

---

<sup>423</sup> Pour une analyse plus précise, l'ouvrage de J. GENEUREUX, « L'économie politique : analyse économique des choix publics et de la vie politique », Larousse, 1996, présente, parmi d'autres références fondamentales (SAMUELSON, COASE, RAWLS, DOWNS, BLACK, SEN, BUCHANAN, NISKANEN, OLSON,...) les articles originaux de ARROW et nous livre, avec une grande maîtrise, de précieux commentaires. Voir aussi Y. CROZET, « Analyse économique de l'Etat », 1991, réédition en cours.

<sup>424</sup> Il prend l'exemple de l'aide américaine pour la reconstruction de l'Europe à l'issue de la deuxième guerre mondiale qui s'est élevée à 1 ½ % du revenu national américain.

titre, ARROW s'intéresse de près à la question de la redistribution des revenus car il y trouve un champ d'interaction naturel entre morales individuelles et préférences collectives.

Pour la redistribution de revenus, ARROW considère que chaque individu va bénéficier de la progression du bien-être de l'autre. Les agents sont donc altruistes : la charité, fonctionnant comme une forme de redistribution privée, individuelle mais témoignant d'une responsabilité morale, exprime cet état de fait et conduit à des « interactions sociales ». Pour ARROW, la redistribution fonctionne alors comme une « externalité ». L'étape suivante conduit alors à coordonner ces dons et à les accorder de façon à ce que « chacun bénéficie de la satisfaction morale d'une croissance du bien-être du plus pauvre ». L'essence du « contrat social » revient donc à tâtonner vers un niveau recherché de redistribution de revenus. La redistribution de revenus se distingue néanmoins des choix publics d'investissement dans la mesure où elle concerne la génération présente alors que les investissements publics, décidés aujourd'hui, déterminent, dans une large mesure, une allocation de biens pour les générations futures. Mais les deux décisions sont le fruit d'un arbitrage entre bien-être personnel et individuel et obligation morale plus universelle - « *impersonal nature of morality* ». Les deux exemples précédents placent inévitablement l'individu face aux autres. ARROW, réfutant d'ailleurs l'approche purement utilitariste, en vient à considérer que « les valeurs et les obligations de chaque individu dépendent des actions d'autrui, de sorte que la société doit être nettement différenciée d'une « *collection of individualistic atoms* ».

La perspective de ARROW se révèle en fait surprenante : elle étonne d'abord par le scepticisme que l'auteur exprime face à la prise en compte des seules préférences individuelles. Certes la responsabilité individuelle est inséparable de l'action individuelle mais l'auteur ne nous dit rien sur la manière de définir ces valeurs séparément, autrement que par la voie tracée par l'individualisme méthodologique, qui revient en fait à les confondre. Son analyse de la redistribution a néanmoins le mérite de mettre l'accent sur l'extrême hétérogénéité des valeurs individuelles face aux choix redistributifs et à la difficulté de faire apparaître des préférences collectives en la matière. Face à cette « impossibilité », ARROW propose néanmoins de résoudre le conflit de la redistribution par la voie individualiste, ce qui est une bonne chose à première vue, mais suppose de poser comme hypothèse de travail, parmi d'autres, l'interdépendance des utilités des individus, qui s'exprime aux travers des comportements altruistes... Cette piste, déjà largement investie dans les années 70 (HOCHMAN, RODGERS, 1969), ne peut malheureusement pas faire abstraction de jugements de valeurs... Certaines contributions plus récentes proposent de résoudre ce conflit de la redistribution à partir de l'analyse des mécanismes de génération des inégalités et des logiques d'apprentissage de la justice redistributive (PIKETTY, 1994).

#### **1.4) *Choix public et Fédéralisme chez BUCHANAN : « L'Etat-Nation a perdu sa raison d'être »***

BUCHANAN, dans sa contribution « *Economic freedom and Federalism, Prospects for the new century* », nous propose une solution radicalement différente. Partant du constat que le marché est plus efficace que tout autre organisation politique et économique, il observe, au niveau mondial, « un découplage » entre l'activité économique et politique, dont il se félicite. Ce mouvement mondial de « dépolitisation » de l'activité économique et sociale, précise-t-il, revêt différentes formes : privatisation, dénationalisation, déréglementation, décentralisation, et fédéralisme. L'approche planifiée, contrôlée et centralisée de l'économie se révèle désormais dépassée, affirme BUCHANAN et il ajoute que l'Etat-nation traditionnel a perdu sa raison d'être : « *Institutional conservatives, from all across the ideological spectrum,*

*are reluctant to acknowledge that the historical nation-state has lost its raison-d'être<sup>425</sup>, at least to the extent that political activity is considered to include directed control and regulation of economic life. ».*

Quelle forme politique peut être compatible avec cet essor des principes marchands et du libre-échange ? Sa réponse est immédiate : « seule une structure politique de type fédéral peut exploiter de manière efficace les forces de la concurrence de manière analogue à celle du marché ». BUCHANAN défend alors une organisation de l'Etat inspiré par le « *competitive federalism* » et précise qu'elle peut s'appliquer « à son propre pays, les Etats-Unis, mais aussi à l'Europe, à l'Amérique latine et à la Chine. ».

D'une part, sous la pression de la concurrence, les états d'une même fédération sont plus à même d'agir de manière efficace, de prendre en compte les préférences régionales de leurs citoyens-électeurs, et d'être contrôlés dans leur action. La région la plus efficace servira alors d'exemple pour la plus maladroite. S'insérant très clairement dans le paradigme néo-classique, cette perspective d'un fédéralisme de type concurrentiel trouve son acte de naissance dans l'article fondateur de TIEBOUT(1956) : face au pessimisme qu'avait engendré l'article de SAMUELSON (1954) sur l'incapacité du marché à assurer une allocation optimale de biens collectifs – les agents, décidant de ne pas révéler leurs préférences, peuvent adopter des comportements de type « passager clandestin » - TIEBOUT a ouvert une voie en montrant, sous une série d'hypothèses très restrictives, qu'un pays divisé en plusieurs juridictions pouvait conduire à une offre optimale de biens collectifs. Le choix de la résidence, c'est-à-dire la libre mobilité des citoyens, devient un mécanisme de révélation en même temps que d'efficacité dans la production des biens et services publics. Il précise que les individus peuvent, en effet, quitter leur localité - d'où le sens du « vote avec les pieds » (« *voting by feet* ») – et, ainsi, ils incitent les autorités locales à utiliser efficacement les ressources et à fournir des quantités et une qualité de services publics reflétant les préférences des individus. Parfait substitut au marché, le fédéralisme serait à même de faire une synthèse entre efficacité et démocratie.

D'autre part, une structure fédérale est seule garante du principe, fondamental chez BUCHANAN, de « liberté économique », qu'il définit comme « *available exit options* ». Le fédéralisme laisse en effet une grande place aux mécanismes de mobilité des agents comme des capitaux qui agiront alors comme facteurs d'équilibre du système en révélant, d'une certaine façon, les préférences des agents. Cette idée, très forte chez BUCHANAN et les théoriciens de l'Ecole du *Public Choice* qu'il anime, a inspiré, après TOCQUEVILLE, la plupart des théoriciens du Fédéralisme Fiscal, par exemple OATES (1972) ou MUSGRAVE (1959) : elle vise à mettre au devant de l'analyse des choix publics la prise en compte des préférences régionales des agents et l'efficacité d'une affectation décentralisée des biens publics. Pour ces biens publics, dont BUCHANAN souligne l'importance, une structure politique fédérale est de surcroît favorable car elle fait une place aussi aux mécanismes de coopération et de une coordination entre les unités politiques qui protégeraient la fédération des dérives vers des situations de monopoles et des logiques de rentes.

La question du niveau optimal de « *federalization* » reste néanmoins posée. De même, BUCHANAN s'interroge sur l'opportunité d'une répartition des compétences de manière discriminatoire entre les juridictions - comme c'est le cas par exemple en Espagne. BUCHANAN parle alors de « *discriminatory competitive federalism* » et considère que le cas espagnol est riche d'enseignements « *as long as the loyalties of citizens are sufficiently localized to forestall demands of equal treatment across all units* ». Une évolution de

---

<sup>425</sup> en français dans le texte de sa communication et dans la présentation orale.

l'Europe dans ce sens n'est pas interdite, précise-t-il. BUCHANAN prend l'exemple de la future monnaie unique européenne dont il critique les orientations actuelles<sup>426</sup> - une monnaie unique et une banque centrale européenne - en privilégiant une concurrence ouverte entre les monnaies et banques centrales européennes. De la même manière, il met en garde contre les risques d'une trop grande centralisation des pouvoirs à Bruxelles. Face à l'essor des technologies modernes d'information, du libre échange et des logiques de marché tous azimuts, BUCHANAN prédit que, pour ce nouveau siècle, les autorités politiques seront « perdantes » si elles s'engagent dans « *belated efforts to reestablish controls over economic life* ». Une dernière chance pour rester en course réside dans la mise en place d'un cadre constitutionnel susceptible d'accompagner et de favoriser cet essor en s'orientant vers « *several, and competing, quasi-autonomous units, integrated economically in a federal structure* ». Ce faisant, les propos de BUCHANAN innovent peu et reprennent en grande partie l'argumentaire classique des théoriciens du fédéralisme fiscal. Il est, à ce titre, regrettable, en particulier face au débat sur l'intégration européenne, que ce courant de pensée, fécond et largement représenté dans le monde anglo-saxon comme en Allemagne, ait trouvé si peu d'écho et ait été si peu enseigné en France. Dans cette perspective, l'analyse de BUCHANAN redonne en fait une place à l'acteur public, submergé par l'émergence rapide de nouvelles technologies – Internet par exemple - et par l'apparition de nouvelles pratiques sociales et commerciales : il nous propose en effet de recomposer l'espace public, de repenser les liens entre le politique et l'économique autour d'un Etat modeste, mais efficace. Il est vrai que, sur cette question, BUCHANAN nous a livré de nombreuses contributions (théorie de la bureaucratie, des groupes de pression, des défaillances des acteurs politiques, des biens publics,...), qui ont trop souvent été perçues comme une critique en règle de l'action publique. La contribution milanaise de BUCHANAN nous offre l'occasion enfin de redécouvrir, malheureusement de manière bien trop sommaire, sa vision de l'analyse économique et politique de l'Etat.

### **1.5) Conclusion**

Le choc ARROW-BUCHANAN révèle deux grandes perceptions de l'action publique. Chez ARROW, la confiance dans la responsabilité individuelle fonde une approche altruiste et morale de l'action collective ; les logiques d'équité et d'efficacité se trouvent donc réconciliées sans pour autant s'éloigner d'une conception individualiste de la société. BUCHANAN, par contre, se refuse, à entrer dans la sphère morale pour privilégier une recherche stricte de l'efficacité. Le fédéralisme est, à ses yeux, la seule forme politique susceptible de correspondre, au niveau politique, à cet optimum économique de marché et d'efficacité, parce qu'elle fait une large place aux mécanismes concurrentiels. Grâce à la mobilité des agents, qui « votent avec leur pied », l'intérêt général coïncide, dans chaque juridiction, avec les intérêts particuliers des individus. Le choix fédéral lève donc, dans les modèles théoriques, la contradiction entre intérêt individuel et intérêt collectif, entre rationalité individuelle et rationalité collective. Transposant les règles du marché dans la sphère politique, le fédéralisme serait donc à même de faire une synthèse entre efficacité et démocratie.

Une fois de plus le modèle se révèle séduisant mais ses recommandations, pour l'Union Européenne en particulier, agissent plus dans le sens de son éclatement, comme cela apparaît

---

<sup>426</sup> On peut s'étonner de constater que BUCHANAN, dans sa contribution, n'évoque pas, au sujet du rôle de la monnaie unique, le cas des Etats-Unis, où la centralisation monétaire a une tradition plus ancienne qu'en Europe et explique, en partie, le « leadership » américain !

parfois en Espagne, que dans le sens de son intégration. A l'inverse de ARROW, les logiques de ségrégation spatiale des agents, d'inégalités spatiales dans l'offre de biens publics sont en effet largement ignorées dans les contributions de BUCHANAN. Comme l'histoire récente nous l'enseigne, en Yougoslavie comme dans la région des Grands Lacs, « *voting by feet* » pourrait bien signifier l'acte de décès de la fédération. Enfin, la perspective d'une pratique plus européenne du fédéralisme, par exemple à la manière allemande, caractérisée par un fédéralisme de type coopératif, où les niveaux de pouvoir sont largement imbriqués les uns dans les autres et sont liés par le partage des recettes fiscales et l'accomplissement de « tâches communes » (*Gemeinschaftsaufgaben* en allemand), est parfaitement ignoré dans la contribution de BUCHANAN, qui a néanmoins le mérite de pointer le doigt sur les faiblesses et les risques de dérives du modèle traditionnel de l'Etat-nation.

## ANNEXE 6

Le budget social de la R.F.A. dans son ensemble (1993)

Analyse des transferts sociaux publics (*Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln*)

	Total en mrd de DM	Financés par les transferts sociaux publics	en %
<b>Transferts explicites/directs</b>	1017	279,08	27%
<b>Régimes généraux</b>	750	147	20%
Assurance-pension (retraite)	305	67	22%
Compensation ( <i>Verrechnung</i> )	46		
- Assurance-pension des ouvriers	170	41	24%
- Assurance-pension des employés	141	12	9%
- Assurance-pension des ouvriers-mineurs	24	13	54%
Assurance-maladie	219	2	1%
Assurance-accident du travail	21	1	5%
Promotion du travail (Ass. chômage)	130	48	37%
Allocations familiales	22	22	100%
Allocations parentales	7	7	100%
<b>Régimes spéciaux</b>	15	4	27%
Allocation-vieillesse des exploitants agri.	6	4	67%
Assurance-vieillesse des professions lib.	9		0%
<b>Régime statutaire</b>	74	27,08	37%
Pensions	49	18	37%
Allocations familiales	13	9	69%
Indemnités service public maladie	12	0,08	1%
<b>Prestations d'employeurs</b>	108	1	1%
Maintien de la rémunération	49		0%
Assurance complémentaire d'employeurs	39		0%
Autres prestations bénévoles et contract.	15	1	7%
Sont. Arbeitsgeberleistungen	5		0%
<b>Indemnisations</b>	19	19	100%
Prestations aux victimes de guerre	15	15	100%
Péréquation des charges	1	1	100%
Réparation	2	2	100%
Autres indemnisations	1	1	100%
<b>Aides et services sociaux</b>	97	81	84%
Aide sociale	48	44	92%
Aide à la jeunesse	24	22	92%
Promotion à la formation professionnelle	3	3	100%
Allocation-logement	7	7	100%
Service de santé publique	3	3	100%
Formation du patrimoine	12	2	17%
<b>Transferts implicites/indirects</b>	71	71	100%
Allégements fiscaux	65	65	100%
Avantages de logement	6	6	100%
<b>TOTAL</b>	1088	350,08	32%

Source : Budget social de la R.F.A. 1993 / Traduction officielle transmise par le Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Chaleureux remerciements à M. Breier pour son encouragement et son accueil.

**ANNEXE 7 : SYNTHÈSE DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES  
ENTRE BUND, LÄNDER ET COMMUNES POUR LES PRINCIPAUX  
INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE SOCIALE EN R.F.A. EN 1993**

	Compétence législative	Compétence de financement	Compétence d'exécution	Part du budget social global	Part du PIB
<b>Régimes généraux</b>	Bund(par tradition)			<b>66 %</b>	22,6 %
Assurance-pension (RVAr, RVAg, KRV)	Bund	Bund	Caisses fédérales ou régionales	30%	10,2 %
Assurance-maladie	Bund	Bund	Caisses fédérales ou régionales	20 %	6.7 %
Assurance-accidents travail	Bund	Bund, Länder	Bund, Länder, Gemeinde	2 %	0.6 %
Promotion du travail/Assurance chômage	Bund	Bund, Länder (Sb,p. 188)	Bundesanstalt für Arbeit	12 %	4.2 %
Allocation familiale/parentale	Bund	Bund	Office fédéral	3 %	0.9 %
<b>Régimes spéciaux</b>					0.3 %
Allocation-vieillesse exploitants agricoles	Bund	Bund	Caisses fédérales ou régionales	0,5 %	0.2 %
<b>Indemnités</b>					0.6 %
Prestations aux victimes du guerre	Bund	Bund, Länder, Communes	Länder (KOV) Communes (KFürS.)	1 %	0.5 %
Péréquation des charges	Bund	Bund, Länder, Communes (administ.)	Bund, Länder et Communes par délégation	-	-
Réparation	Bund	Bund 50%, Länder 50 % Berlin : 60/40 %	Länder	0.2 %	-
Autres indemnités	Bund	Bund, Länder, Communes (administ.)	Länder, Communes	-	-
<b>Aide et services sociaux</b>				<b>9.1 %</b>	3.1 %
Aide sociale	Bund	Communes Länder, Bund (marginal)	Communes (en propre) et Länder	4.5%	1.5 %
Aide à la jeunesse	Bund	Communes(60%) Länder(33%) Bund (3%)	Länder et Communes (en propre)	2.3 %	0.8 %
Promotion de la formation professionnelle	Bund	Bund (65%) Länder (35%)	Länder et Communes par délégation	0.2 %	-
Allocation-logement	Bund	Bund (50%) Länder (50%) Communes (frais d'adm.)	Länder et Communes par délégation	0.7 %	-
Service de santé publique	Bund, Länder	Länder, Communes	Länder en propre, Communes	0.3 %	-
Formation du patrimoine	Bund	Bund, Länder Communes	Länder	1.1 %	0.4 %

Source : Sozialbericht 1993, Schreyer [31], Lampert [36]

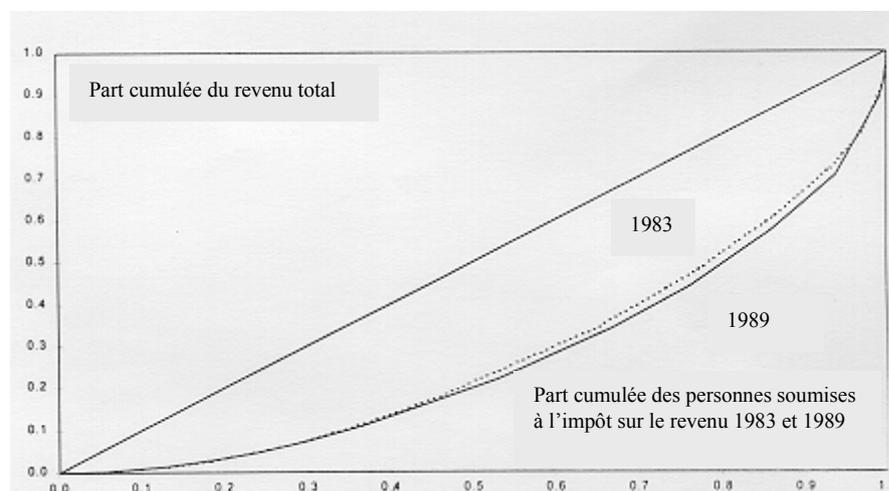
Au total, le budget social de la R.F.A. représente 34 % du PIB.

**ANNEXE 8 : REPARTITION PAR CLASSE DES REVENUS DES PERSONNES  
SOUMISES A L'IMPOT SUR LE REVENU EN ALLEMAGNE DE L'OUEST  
EN 1989 (EN MILLIERS DE DM - SALARIES)**

Classe de revenu (en milliers de DM)	Millieu de classe xi	Fréquence absolue ni	Fréquence relative	Fréquence relative cumulée	$ni \cdot xi^*$	MS (xj) ( $ni \cdot xi^*$ )/( $n \cdot m$ oy(x))	MS (xj) cumulée
0-5	2,5	1300621	0,056	0,056	3251553	0,003	0,003
<b>5-10</b>	<b>7,5</b>	<b>1677378</b>	<b>0,073</b>	<b>0,129</b>	<b>12580335</b>	<b>0,011</b>	<b>0,013</b>
10-15	12,5	1318591	0,057	0,186	16482388	0,014	0,027
15-20	17,5	1232530	0,053	0,239	21569275	0,018	0,045
20-25	22,5	1347534	0,058	0,297	30319515	0,026	0,071
25-30	27,5	1579334	0,068	0,366	43431685	0,037	0,108
30-40	35,0	3754162	0,162	0,528	131395670	0,111	0,218
40-50	45,0	3163821	0,137	0,665	142371945	0,120	0,338
50-60	55,0	2205547	0,095	0,760	121305085	0,102	0,441
60-75	67,5	2297889	0,099	0,860	155107508	0,131	0,572
75-100	87,5	1809563	0,078	0,938	158336763	0,134	0,705
100-250	175,0	1251985	0,054	0,992	219097375	0,185	0,890
250-500	375,0	127380	0,006	0,998	47767500	0,040	0,930
500-1000	750,0	36065	0,002	0,999	27048750	0,023	0,953
1000-2000	1500,0	11178	0,000	1,000	16767000	0,014	0,967
2000-5000	3500,0	4869	0,000	1,000	17041500	0,014	0,981
5000-10000	7500,0	1159	0,000	1,000	8692500	0,007	0,989
10000-20000	15000,0	895	0,000	1,000	13425000	0,011	1,000
		<b>23120501</b>	<b>1,000</b>		<b>1185991345</b>	<b>1,000</b>	

Source : Office Fédéral des Statistiques, Fachserie 14, Reihe 7.1; Hujer, 1996

**ANNEXE 9 : COURBE DE LORENZ POUR LES PERSONNES SOUIMISES A  
L'IMPOT SUR LE REVENU EN ALLEMAGNE (OUEST) EN 1989 ET 1983**



Sources : Office Fédéral des Statistiques, HUIER, 1996

# ANNEXE 10 : LA RÉPARTITION DES RECETTES DE T.V.A. ENTRE LES LÄNDER DE L'ALLEMAGNE DE L'OUEST EN 1993 (x1000 DM).

La répartition de l'impôt sur la T.V.A. en 1993 : une mécanique explicite de redistribution interrégionale

Population (x 1000) (0)	Recettes fiscales (1)	Recettes fiscales moyennes (2)	Différence (3)=(1)-(2)	8% de la moyenne (4)=8%*(2)	Transferts pour atteindre 92 % (5)=(3)-(4)	Part des Länder en fct. des hb. soit 37 % (6)=(0)*note	25 % de (3) pour redistrib. (7)=25%*(6)	Répartition 75% en fct hb. (8)=(6)-(7)	seulement pour Länder pauvres		TOTAL
									rajout H pour 92 % (9)=(5)	rajout pour atteindre les 25 % (10)=(4) - (5)	
1084,527	2 052 352	2 860 859	-808 507	228 869	579 638	1 017 210	-254 302	762 907	579 638		1 342 546
7614,794	17 531 749	20 086 965	-2 555 216	1 606 957	948 259	7 142 139	-1 785 535	5 356 604	948 259	837 276	7 142 139
2685,252	6 581 023	7 083 391	-502 368	566 671	579 465	2 518 577	-629 644	1 888 933	579 465	629 644	2 518 577
3903,696	8 894 242	10 297 508	-1 403 266	823 801	579 465	3 661 391	-915 348	2 746 043	579 465	335 882	3 661 391
11817,549	31 720 833	31 173 356	547 477	3 739 983	-2 766 710	11 084 027	-2 771 007	8 313 020		2 644 350	10 957 370
17722,438	45 775 512	46 749 785	-973 273	3 739 983	-2 766 710	16 622 396	-4 155 599	12 466 797		4 155 599	16 622 396
684,37	1 904 531	1 805 291	99 240	99 240		641 891	-160 473	481 418		153 138	634 556
10200,854	28 315 055	26 908 698	1 406 357	1 406 357		9 567 681	-2 391 920	7 175 761		2 282 591	9 458 352
5950,584	18 257 925	15 696 967	2 560 958	2 560 958		5 581 228	-1 395 307	4 185 921		1 331 531	5 517 451
1701,628	6 117 300	4 488 702	1 628 598	1 628 598		1 596 007	-399 002	1 197 005		380 764	1 577 769
63365,692	167 151 522	167 151 522	0	0	-659 347	59 432 546			-723 651		59 432 546

Note : Recettes totales de l'impôt sur la TVA : 205 805 307 DM - Part des Länder (37 %) : 76 147 964 DM soit 937,929411 DM/hb

recettes tot. TVA (000)

205805307 DM

37 % Länder:

76147964 DM

soit 937,929411/hb

moy. fed. 2637,866792

# ANNEXE 11 : LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE HORIZONTALE ENTRE LENDER (LÄNDERFINANZAUSGLEICH) / 2ND NIVEAU DE REDISTRIBUTION

(ESTIMATIONS POUR 1996 (x 1 000 DM))

	Population pris en compte en communes (x 100 000)	Population pris en communes (x 100 000)	Potential fiscal des Länder	Potential fiscal des communes (50 % dans LFA)	Potential fiscal total FKM	Base fiscale équitable Länder pop. L x note	Base fiscale équitable Communes pop. C x note	Base fiscale équitable totale AMZ	rapport potentiel fiscal / base fiscale équit. FKM/AMZ	Manque jusqu'à 92% NIV 1	Manque entre 92% et 100% NIV 2	Dépassement entre 100% et 110% NIV 4	Dépassement entre 101% et 110% NIV 5	Dépassement au dessus de 110% NIV 6
NRW	17.779	20.375	72.013	13.691	85.704	69.685	12.433	82.118	104,4%			821	2764	
BAY	11.889	12.852	42.420	9.102	59.258	46.599	7.842	54.442	108,8%			544	4273	
B-W	10.248	11.108	42.420	8.392	50.812	40.167	6.778	46.946	108,2%			469	3398	
NDS	7.68	8.418	28.869	5.287	34.156	30.102	5.137	35.239	96,9%	1.085				
H	5.969	6.543	26.513	5.203	31.716	23.386	3.993	27.388	115,8%					
R-P	3.938	4.28	14.762	2.545	17.307	15.435	2.612	18.047	95,8%					
SH	2.699	2.885	11.007	1.906	12.913	10.579	1.760	12.339	104,6%					
SL	1.083	1.186	3.915	577	4.492	4.245	724	4.969	90,4%	79				
HH	2.3	2.2	8.597	1.835	10.432	9.015	1.342	10.357	100,7%					
HB	0.921	0.819	2.990	560	3.550	3.610	500	4.110	86,4%	230				
SX	4.596	5.005	16.611	1.210	17.821	18.014	3.054	21.068	84,6%	1.560				
SXA	2.769	2.974	10.009	690	10.699	10.853	1.815	12.668	84,5%	956				
THU	2.525	2.674	9.126	611	9.737	9.897	1.632	11.529	84,5%	869				
BRA	2.533	2.678	9.156	665	9.821	9.928	1.634	11.562	84,9%	817				
MECK	1.837	1.966	6.590	441	7.031	7.200	1.200	8.400	83,7%	698				
B	4.695	4.646	14.394	2.575	16.969	18.402	2.835	21.237	79,9%	2.571	1.659			
Total	83.461	90.609	327.128	55.290	382.418	327.128	55.290	382.418		7.780	9.486	2.306	13.349	15.888

Surtaxe	Subventions de 92% à 100% NIV 1		Subventions de 92% à 100% NIV 2		Total SUBVENTIONS	Contributions			TOTAL CONTRIBUTIONS après report du surplus subv.	Synthèse Péréquation financière	Potentiel fiscal après péréquation	en % de la base fiscale équitable AMZ
	Sort 100%	Sort 37,5%	15%	66%		80%						
	79	149	11	228	228	123	1824	1.947	2.116	-2.116	83.588	101,8%
				407	407	82	2.820	2.902	3.153	-3.153	56.105	103,1%
				276	276	70	2.243	2.313	2.513	-2.513	48.299	102,9%
				149	149	41	1.627	1.270	3.193	-3.193	34.563	98,1%
				123	123	18	296	315	342	-342	17.583	104,1%
				632	632	11	353	11	12	228	12.571	97,4%
				380	380					4.720	101,9%	101,9%
				346	346					-12	10.420	100,6%
				1.164	1.164					353	3.903	95,0%
				252	252					2.192	20.013	95,0%
				637	637					1.336	12.035	95,0%
				3.208	3.208					1.215	10.952	95,0%
				11.330	11.330	346	8.810	1.270	10.427	0	10.985	95,0%
				3.550	3.550					3.208	20.177	95,0%
										382.419	382.419	100%

Note 1- potentiel fiscal moyen pour les Länder et par habitant : 3919,53128 DM

2- potentiel fiscal moyen pour les communes et par habitant : 610,204284 DM

Abbreviations : Hambourg (HH), Bade-Wurtemberg (B-W), Hesse (H), Rhénanie du N.-West (NRW), Bavière (BAY), Rhénanie-Palatinat (R-P), Basse-Saxe (NDS), Schleswig-Holstein (SH), Sarre (SL), Berlin (B), Saxe (SX), Saxe-Anhalt (SXA), Brandebourg (BRA), Thuringe (THU), Mecklembourg-Poméranie occidentale (MECK)

# ANNEXE 12 : LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE ENTRE LES LÄNDER DE L'OUEST EN 1993 : UNE MÉCANIQUE EXPLICITE (x 1000 DM)

La péréquation financière entre les Länder de l'Ouest en 1993 : une mécanique explicite

	Population (x 1000)	Recettes fiscales des Länder	Recettes fiscales des communes	Potentiel fiscal avant redistribution en DM/hb	en % de redistribution la moy. TVA	1er niveau de redistribution TVA	en DM/hb	2ème niveau de redistribution Péréquation financière horizontale entre les Länder	en DM/hb	3ème niveau de redistribution Subventions fédérales complémentaires	en DM/hb
SARRE	1084,527	2 052 352	869 319	2693,958749	71,2%	3 394 997	3 931,9	421 147	4 320,2	483600	4 766,1
BASSE-SAXE	7 614,794	17 531 749	7 726 303	3316,971149	87,6%	24 807 968	4 272,5	998 370	4 403,6	1618900	4 616,2
SCHLESWIG-HOLSTEIN	2 685,252	6 581 023	2 802 630	3494,514854	92,3%	9 089 666	4 432,5	185 917	4 501,7	621500	4 733,2
RHENANIE-PALATINAT	3 903,696	8 894 242	3 772 507	3244,809278	85,7%	12 556 326	4 182,9	777 869	4 382,2	844600	4 598,5
BAVIERE	11 817,549	31 720 833	13 232 432	3803,941494	100,5%	42 678 844	4 731,2	-12 354	4 730,2	0	4 730,2
RHENANIE DU NORD-WES	17 722,438	45 776 512	20 968 572	3766,134434	99,5%	62 398 908	4 704,1	31 108	4 705,6	155000	4 706,7
HESSE	5 950,584	18 257 925	7 512 102	4330,671914	114,4%	23 775 446	5 257,9	-2 139 284	4 898,4	0	4 898,4
BADE-WURTEMBERG	10 200,854	28 315 055	12 232 621	3974,929555	105,0%	37 773 670	4 902,2	-1 012 815	4 802,9	0	4 802,9
BREME	684,37	1 904 531	833 963	4001,481655	105,7%	2 449 087	4 797,2	636 315	5 727,0	711500	6 766,6
HAMBourg	1 701,628	6 117 300	2 796 305	5238,280635	138,4%	7 553 125	6 082,1	113 727	6 148,9	0	6 148,9
SOMME	63365,692	167 151 522	72 746 754	3785,933183	100,0%	226 487 937	4 722,3	+/- 6329906	4 722,3	4295600	4 790,1

Source : Zweite Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Länder im Ausgleichsjahr 1993, Bundesrat, Drucksache 159/96, 28.02.96

### **ANNEXE 13 : MESURES DES INEGALITES : LES INDICATEURS DE THEIL ET D'ATKINSON (1970)**

Proposés respectivement en 1967 et 1970, ces indicateurs sont intéressants, car, pour le premier, il a la particularité d'être décomposable et, pour le second, il intègre un jugement moral sur l'inégalité observée (MORRISSON, 1996, p. 94).

#### *Indicateur de Theil*

L'intérêt de cet indicateur réside dans sa décomposabilité, à la fois dans une perspective interindividuelle et spatiale. Il permet en effet d'évaluer l'impact de chaque facteur d'inégalité en décomposant la population observée en classes plus ou moins homogènes, en fonction des revenus par exemple). D'un point de vue spatial, il permet d'analyser l'inégalité interne à chaque échelon, par exemple au sein de chaque pays, puis entre les pays.

Pour l'analyse de la dispersion des revenus au sein d'une population N, il s'écrit :

$$T = \log(N) - \sum_{i=1}^N y_i \log\left(\frac{1}{y_i}\right) \text{ avec } y_i \text{ représentant la part du revenu total reçu par l'individu } i.$$

Le problème de l'indice de Theil réside dans la difficulté de mener des comparaisons lorsque les effectifs varient. En effet, plus la population est grande, plus l'inégalité s'accroît car la limite supérieure de  $\log(N)$  est fonction de N. Il convient donc de lisser cet indicateur, soit en le divisant par  $\log(N)$ , soit en classant la population observée dans chaque pays de manière uniforme (en déciles ou centiles pour lesquelles la dispersion de revenus est supposée nulle).

#### *Indicateur d'Atkinson*

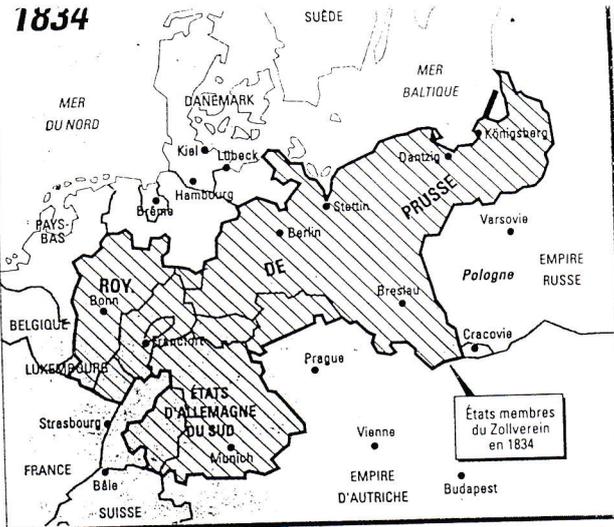
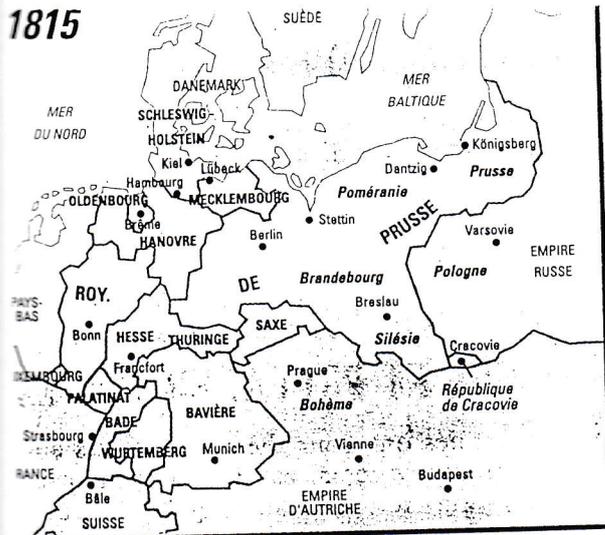
Il a la particularité de varier suivant l'aversion que l'on donne à l'inégalité. Il fait donc intervenir directement l'utilisateur qui affecte une pondération à cet indicateur. ATKINSON part d'un indicateur préalable de revenu moyen ( $y^e$ ) qui correspondrait à une distribution égalitaire permettant à une population d'atteindre le même niveau de bien-être que celui obtenu avec la distribution actuelle des revenus, soit  $A = 1 - \frac{y^e}{y}$ .

De manière plus précise, il s'appuie sur la fonction d'utilité sociale suivante :

$$A = 1 - \left[ \frac{1}{n} \sum_i \left( \frac{y_i}{y} \right)^{1-\beta} \right]^{\frac{1}{1-\beta}}$$

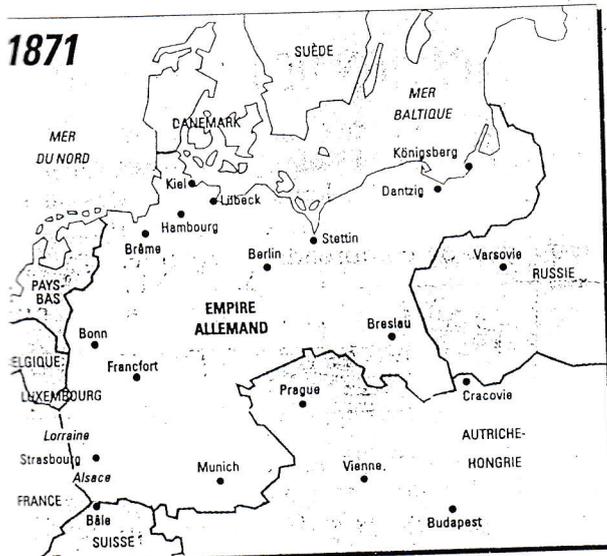
avec  $\beta$  qui correspond à l'aléa normatif de l'indicateur, car il n'y a aucune raison pour qu'un individu puisse imposer à l'autre son aversion pour l'inégalité. Si  $\beta = 0$ , l'aversion pour l'inégalité est nulle.

# ANNEXE 14 : HISTOIRE ALLEMANDE : LES TENSIONS DE L'ESPACE GÉOGRAPHIQUE (SOURCE: LE MONDE, DOSSIERS ET DOCUMENTS, 1992)



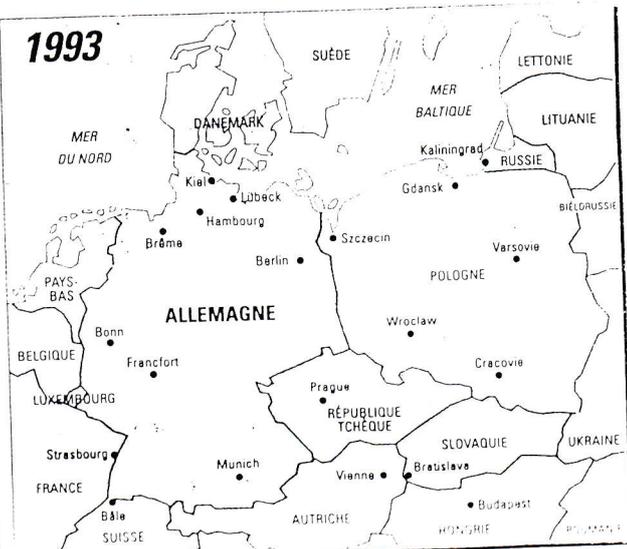
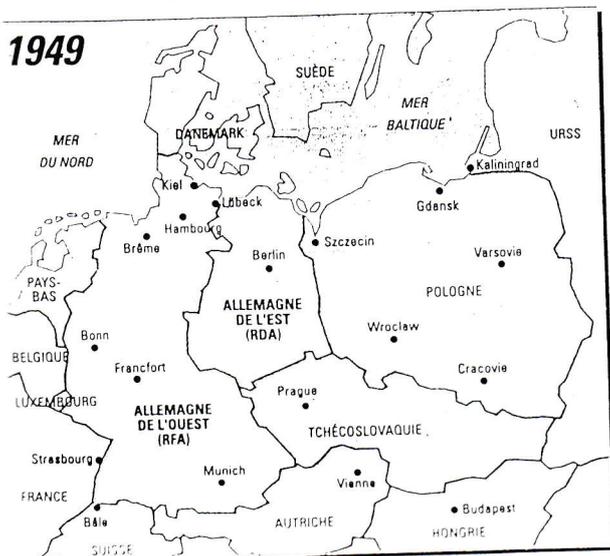
15 : Après la chute de l'empire napoléonien, la Prusse s'installe le Rhin, et notamment dans la région industrielle de la Ruhr.

1834 : les Européens ne doivent pas oublier que l'unité allemande a commencé par une union douanière (Zollverein)



71 : De Königsberg à Strasbourg, le II<sup>e</sup> Reich est achevé. Il devient, en trente ans, la première puissance mondiale.

1921 : l'Allemagne perd le septième de son territoire ; les tragiques erreurs du traité de Versailles vont encourager l'esprit de revanche.



949 : les territoires de l'Est sont perdus à jamais. L'Allemagne écartelée devient l'un des principaux enjeux de la guerre froide.

1993 : l'Allemagne réconciliée trône, incontournable, au centre de l'Europe.

# Bibliographie

21ème plan-cadre de la Mission Commune, (mai 1992), « Amélioration de la structure économique régionale », *Drucksache 12/2599*, Deutscher Bundestag, Bonn.

ABECASSIS P., BATIFOULIER P., (1995), *Rationalité économique et coopération intercommunale*, Colloque ASRDLF, LEREP, Toulouse.

AGHION P., PIKETTY T., (1994), « Social Mobility and Corporate Development », *Working Paper*, MIT.

ALBERGARIA, CARRIERE, MELO, (1992), « La politique régionale communautaire : disparités régionales », *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, n°4.

ALBERS (1966), *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Vol. 5.

ALBERS W., MACKSCHEIDT K., (1995), « *Finanzierungsprobleme der Sozialen Sicherung I Schriften des Vereins für Sozialpolitik* », Band 194/I, Duncker & Humbolt, Berlin.

ALBERT M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Editions du Seuil, Paris.

ALESINA A., PEROTTI R., (octobre 1995), « Fiscal expansions and adjustments in OECD countries », *Economic policy*, n°21, p. 207.

ALLAIN A., DUPONT M., HEARN M., (1996), *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille.

ALTHUSIUS (1603), *Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*.

Ambassade de France, Agence Financière, (juillet 1993), « Analyse des finances publiques allemandes », *Bulletin d'Informations Economiques et Financières*, n° 299, Ambassade de France - Agence Financière - Bonn.

ANASTOPOULOS J. (1979), *Les aspects financiers du fédéralisme*, 440 pages, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris.

ANDEL N., (1983) et (1992), *Finanzwissenschaft*, J.C.B. Mohr, Tübingen.

ANDEL N., (1992), « Finanzpolitische Aspekte der deutschen Vereinigung », 32, *Frankfurter Volkswirtschaft Schriften*, Universität Frankfurt/Main.

ANDEL, HALLER, NEUMARK (EDS), (1983), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Auflage, Band 4, Tübingen.

ANDEL, HENKE, LEBER, MACKSCHEIDT, (1993), « Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit II : Aufbau und Finanzierung », *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, 229, Band 229/II, 153, Duncker & Humbolt, Berlin.

ARL (1991), « *Probleme von Raumordnung und Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländer* », ARL, Hanovre.

ARON R. (1967), *Les étapes de la pensée sociologique*, TEL, Gallimard, Paris.

ARROW K. J. (1963), *Social Choices and Individual Values*, New York, Macmillan.

ASHFORD D., THOENIG J. C., (1981), « *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'Etranger* », Laboratoire des collectivités locales de l'Université d'Orléans, Librairies Techniques LITEC, Paris.

ATKINSON A.B. (1983), *Social Justice and Public Policy*, 444, Wheatsheaf books Ltd, Brighton.

ATKINSON A.B., STIGLITZ J.E., (1980), *Lectures on Public Economics*, Maidenhead, Mac Graw Hill.

AURAY, BAILLY, DERYCKE, HURIOT, (1994), *Encyclopédie d'Economie Spatiale*, ASRDLF, 427 pages, Economica, Paris.

AYDALOT P. (1985), *Economie régionale et urbaine*, Economica.

AZIZ R., BUTTERFIELD D., KUBURSI, (1983), « Regional equity and efficiency: some experiments for Canada », *Journal of Regional Sciences*, 23, numéro 3, 397.

BADIE B. (1995), *La fin des territoires*, collection « l'espace du politique », 276 pages, Fayard, Paris.

BAFOIL F. (avril 1994), *Cahiers de l'Observatoire de Berlin*, n°29.

- Banque Paribas (avril 94), « Aménagement du territoire et développement régional : l'apport marché », *Conjoncture*, n°4, p.54.
- Banque Paribas (février 94), « L'Allemagne en mutation », *Conjoncture*, n°2, p.17
- Banque Paribas (janvier 93), « Allemagne : fédéralisme et finances publiques », *Conjoncture*, n°1, p.11.
- BAROU Y., KEIZER B., (1988), *Les Grandes Economies*, Points Economie, Edition du Seuil.
- BARR N. (1992), « Economic Theory and the Welfare State, a Survey and Interpretation », *Journal of Economic Literature*, N°30, p. 741-803.
- R. BARTHES, *Mythologies*, Ed. Seuil, Coll. Points, 1957, p. 9
- BASEDOW J. (1992), *Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung*, n°137, W. Eucken Institut, 63 pages, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Bayerisches Staatsministerium (1994), « *Gesamtverkehrsplan Bayern 1994* », Gesamtverkehrsplan Bayern 1994, Bayerisches Staatsministerium Wirtschaft und Verkehr.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (1989), « *ABC des kommunalen Finanzausgleichs* », 5. Auflage.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (août 1994), « Was Bayern für seine Kommune tut », Staatsministerium für Finanzen, Bayern.
- BEAUD M. (1981), *Histoire du Capitalisme : de 1500 à nos jours*, Point Economie, Edition du Seuil.
- BEAUD O., (1996), « La Fédération entre l'Etat et l'Empire » in ALLAIN A., DUPONT M., HEARN, *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille.
- BECKER I. (décembre 1995), *Stabilität in der Einkommensverteilung - Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland bis zur Wiedervereinigung*, EVS Projekt, Universität Frankfurt.
- BECKER I., HAUSER R., (1994), *Die Entwicklung der Einkommensverteilung in der BRD*, n°3, Arbeitspapiere, J.W. Goethe Universität Frankfurt.
- BECKMANN K. (1995), *Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des europäischen B*, n°19, Hohenheimer Volksw., 257 pages, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- BEGG I., MOORE B., (1997), « The structural funds beyond 1999 », communication présentée au 37<sup>ème</sup> Congrès de la « *European Regional Science Association* », Rome, Italie, 26-29 Août 1997.
- BEGUIN J.-C. (1982), *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en RFA*, Economica, Paris.
- BELANGER (1988), « Croissance du secteur public et fédéralisme : perspective économique », Agence d'Arc, Montréal.
- BENABOU R. (1996), *Inequality and Growth*, NBER Macroeconomics Annual, MIT Press.
- BENARD J. (1985), « Capital Humain et Optimum de second rang : le cas des dépenses de santé », Public Finance and Social Policy, 39th Congress IIPF, Wayne State University Press, Detroit.
- BENARD J. (1985), *Economie Publique*, 430, Economica, Paris
- BERGGREN N. (1996), « Social order through constitutional choice: a contractarian proposal », n°108, *Working Paper*, Stockholm School of Economics.
- BERTHOLD N. (juin 1994), « Fiscal federalism in Europe », *IMF Working Paper*, IMF, Washington.
- BIEHL D. (1980), « Determinants of regional disparities and the role of public finance », *Finances Publiques*, n°1, La Hague.
- BIEHL D. (1993), « Die Rolle der EG-Regionalfonds bei der Regionalpolitik und ihre Finanzierung in den neuen Bundesländern », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Berlin.
- BIEHL D. (1994), « Fiscal Federalism in Germany », in MULLINS A., SAUNDERS C., *Economic Union in Federal Systems*, The Federation Press.
- BIEHL D. (1995), « Infrastruktur als Bestimmungsfaktor Regionaler Entwicklungspotentiale in der Europäischen Union », *Bonner Schriften zur Integration Europas*, Institut für Europäische Integrationsforschung, Bonn.

- BIEHL D., (1983), « Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Bundesrepublik Deutschland », in ANDEL, HALLER, NEUMARK (Eds), (1983), *Handbuch der Finanzwissenschaft*.
- BIEHL D., (1986), *L'impact de l'infrastructure sur le développement régional*, Commission des Communautés européennes.
- BIEHL, FRIEDRICH, KITTERER, (1993), « Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit I: Staatsverschuldung », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, 229, Band 229/I, 173 pages, Duncker & Humboldt, Berlin.
- BIEHL, ROSKAMP, STOLPER, (1983), *Finances publiques et croissance économique*, Actes colloque FP, Wayne State University Press, Detroit.
- BIEHL, SCHEFOLD, SANDRETTO, (1995), *Wandlungsprozess in den Wirtschaftssystemen Westeuropas*, Metropolis Verlag.
- BIERI S. (1979), *Fiscal federalism in Switzerland*, n°26, 108 pages, Centre for Research on Federal Financial Relations.
- BILGER F. (1964), *La pensée économique libérale dans l'Allemagne contemporaine*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- BLANC J. (1996), « Les péréquations dans les finances locales », *Systèmes*, LGDJ, Paris.
- BLANKART C. B. (1995), « Die Interventionsspirale im Bundesstaat », *Working Paper*, Humbolt Universität Berlin.
- BLAUG M., *La méthodologie économique*, 2ème édition, Economica.
- BOADWAY R. (1995), « Fiscal federalism and social policy reform », *Canadian Journal of Regional Sciences*, Vol. XVIII:2.
- BOADWAY R., FLATTERS, (1982), « Efficiency and equalization payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results », *Canadian Journal of Economics*, vol. 15.
- BOADWAY R., MARCHAND M., (1995), « The use of public expenditures for redistributive purposes », *Oxford Economic Papers*, 47, Oxford University Press.
- BÖRNE, Ludwig, *Sämtliche Schriften*, I. ET P. RIPPMANN (Editeurs), Joseph Melzer Verlag, Düsseldorf-Darmstadt, 1964-1968, 5 tomes.
- BODIN J. (1576), *La République*.
- BOHLEY P., OBERHAUSER A., « Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, Band 229/III, Duncker & Humboldt, Berlin.
- BONNAFOUS A., (1989), *Le siècle des ténèbres de l'économie*, Economica, Paris.
- BONNAFOUS A., MASSON S., (1996), « Evaluation des politiques de transports et équité spatiale », *Papier de Recherches du LET*, Université Lyon 2 Lumière.
- BOSCH N., SUAREZ-PANDIELLO J., (1991), « Public expenditure and fiscal decentralisation », IIPF.
- BOSERT, LAMPERT, (1994), *Sozialstaat Deutschland*, Verlag Vahlen, Munich.
- BOSS A. ET ROSENSCHON A. (1995), « Öffentliche Finanz im Dienste der Deutschen Einheit », *Kieler Arbeitspapiere*, n°717, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- BOSS A., « Die finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern (...) », *Kieler Arbeitspapiere*, n°467, *Kieler Arbeitspapier*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- BOSSERT A, LAUFER H., (1992), *Sozialstaat Deutschland*, Verlag Vahlen.
- BOULDING K.E., PFAFF M. (Eds), (1972), *Redistribution to the rich and the poor: the grants*, *Economics of income redistribution*, 390 pages, Wadsworth Publishing Company, Belmont, Californie.
- BRAUDEL F. (1985), *La dynamique du capitalisme*, Arthaud, Paris.
- BREAK G.F. (1980), *Financing Government in a federal System*, 276 pages, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- BRENNAN G., BUCHANAN J. M., (1985), *The Reason of Rules*.

- BRENNAN G., BUCHANAN J.M., (1980), *The power of tax: analytical foundations of a fiscal constitution*, 231, Cambridge University Press, New York.
- BRENNAN G., GREWAL B.S., (1988), *Taxation and fiscal Federalism*, 250, Australian National University Press, Sydney.
- BRENNAN G., GREWAL, MATHEWS, (1980), *The economics of federalism*, Australian National University, Canberra.
- BRETON A., (1965), « A Theory of Government grants », *Canadian Journal of Economics and Political Sciences*, Volume 31, p.175-187.
- BRETON A., (1974), *The Economic Theory of Representative Government*, London, Basingstoke.
- BRETON A., SCOTT A.D., (1980), *The design of Federations*, Institut for Research on Public Policy, Montréal.
- BRÖCKNER J., RAFFELHÜSCHEN B., (1993), « Fiscal aspects of German reunification: who is stuck the bill? », *Working Papers*, University of Bergen, Dept of Economics, Norway.
- BROSIO G., (août 1994), « The balance sheet of the Australian Federation », *Federalism Research Center*, n°24, 19 pages, Federalism Research Center, Canberra.
- BROWN, OATES, (1987), « Assistance to the Poor in a Federal System », *Journal of Public Economics*, Vol. 32.
- BROYER S. (1994), « L'ordolibéralisme : vers un capitalisme raisonnable ? », *Working Paper E.C.T.*, Lyon.
- BROYER S., (juin 95), « Der Konstruktivismus der ordoliberalen Doktrin », *Working Paper*.
- BRUNET R. (1921), *La Constitution allemande du 11 août 1919*, 366 pages, Payot, Paris.
- BUCHANAN J. M. (1950), « Federalism and fiscal equity », *American Economic Review*, vol n°40, n°3, p. 583-599.
- BUCHANAN J. M. (1968), *The demand and supply of public goods*, 214 pages, Rand Mc Nally Company, Chicago.
- BUCHANAN J. M. (1991), *Constitutional Economics*.
- BUCHANAN J.M. AND TULLOCK G. (1962), *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*, The University of Michigan, 361 pages.
- BUCHANAN J.M., (mai 1992), *Argumente der Freiheit : Markt, Freiheit und Demokratie*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Sankt-Augustin.
- BUCHANAN J.M., LEE, (juin-septembre 1994), « On a Fiscal Constitution for the European Union », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, Volume 5, Numéro 2 et 3.
- BULUTOGLU K., (1976), « Fiscal decentralization: a survey of normative and positive contributions », *Finanzarchiv*, Band 35, Heft 1, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- Bundesministerium der Finanzen (1993), (1994), (1995), (1996), (1997), *Finanzbericht*, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (décembre 1992), « Gutachten zum Länderfinanzausgleich in der BRD », *Schriftenreihe*, Heft 47, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen, (1993), « *Die neue Finanzverteilung* », Bundesministerium der Finanzen, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen, (1993), *Unsere Steuern von A - Z : Ausgabe 1993*, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen, (1994), *Gutachten zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldung*, 54.
- Bundesministerium der Finanzen, (décembre 1995), « Einnahmeverteilung zwischen Bund und Länder », *Schriftenreihe*, Heft 53, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (1994), *Materialband zum Sozialbudget 1993*, Bonn.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, (1994), *Sozialbericht 1993*, Bonn.
- Bundesministerium für Raumordnung, (1994), « Raumordnungsprognose 2010 : Bevölkerungsprognose », *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 12., BfLR, Bonn.

- Bundesrat, « Zweite Verordnung des Gesetzes über den Finanzausgleich », *Années 1970-1995*, Bundesrat Drucksache.
- BURBIDGE J.B., G.M. MYERS (août 1994), "Redistribution within and across the regions of a federation", *Canadian Journal of Economics*, vol. 27, n°3, p.620.
- CAMBON V., (1909), *l'Allemagne au travail*, 262 pages, Pierre Roger et Cie Editeurs, Paris.
- CAMBON V., (1913), *Les derniers progrès de l'Allemagne*, 276 pages, Pierre Roger et Cie Editeurs, Paris.
- CARRE DE MALBERG R., (1920), *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, Editions du CNRS, Paris, Ed. de 1962, p. 90-91.
- CARTELIER L, FOURNIER, GACHET B, (1996), *Critique de la Raison Communautaire*, 257 pages, CIRIEC, Economica, Paris.
- CAZENAIVE P., MORRISSON C., (1978), *Justice et redistribution*, 277 pages, Economica, Paris.
- CHAIX G., (1995), « Le Saint Empire Romain Germanique », in LE GLOANNEC, (1995), *Etat de l'Allemagne*, Editions La Découverte, Paris.
- CHAMLEY P., (1963), *Economie politique et Philosophie chez Stuart et Hegel*, Daloz, Paris.
- CHATAGNER F., (1993), *La protection sociale*, Le Monde Editions, Paris.
- CHAUSSE A., (1995), « Le prix de la mobilité urbaine », *Thèse de doctorat de Sciences Economiques*, Université Lyon 2 Lumière.
- CHEVALLIER J.J., (1983), *Histoire de la Pensée Politique*, Payot, Paris.
- COASE R., (1960), « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, Nr. 3.
- COHEN D., (1997), *Richesse du monde, pauvreté des nations*, Essais, Flammarion.
- COHEN E., (1996), *La tentation hexagonale*, Fayard.
- Commissariat Général au Plan, (1993), « Décentralisation : l'âge de raison », *Le Moniteur*, La Documentation Française, Paris.
- Commission des Communautés Européennes, (1992), *Regional development Studies: demographic evolution through time*, Bruxelles, Luxembourg.
- Commission Européenne (1994), *La mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels 1992*, Commission Européenne, Luxembourg.
- Commission Européenne, D.G. 2, (1993), *European Economy: The Economics of Community Public Finance*, European Economy, n°5, 634 pages, Luxembourg.
- Commission Européenne, D.G. 2, (octobre 1990), « Marché unique, monnaie unique », *Economie Européenne*, n°44
- Commission Européenne, DG 2, (1993), « Monnaies stables - finances saines », *European Economy*, n°53, Commission Européenne, Bruxelles.
- Commission Européenne, DG 2, (1994), « The Economic and Financial Situation of Germany », *European Economy*, n°2, Reports and Studies, Commission Européenne, Bruxelles.
- COOK P.J., FRANK R.H., *The Winner-Take-All-Society*.
- COULBOIS P., JUNG J., (1994), *Aménagement du territoire : une méthode; les exemples de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suisse*, La documentation Française, Paris.
- COURCHENE T.J., (1986), « La gestion économique et le partage des pouvoirs », *Note pour la Commission Royale sur l'Union Economique*, Canada.
- CROISAT M., (1992), *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs Politiques, Montchrestien, Paris.
- CROS R., FLOUZAT D., (1978), *Etudes d'économie publique*, Série « Sciences Economiques », 136 pages, Economica, Paris.
- CROZET Y., (1989), *L'analyse économique à l'épreuve de l'histoire*, Ellipses, Paris.

- CROZET Y., (1991 et 1997), *Analyse Economique de l'Etat*, Armand Colin, Paris.
- CROZET Y., (1994), *Inflation ou déflation : actualité d'un dilemme*, CIRCA, Nathan, Paris.
- CROZET Y., (octobre-décembre 1992), « Les fantômes de Maastricht », *Economie et Humanisme*, n°323, p.56.
- CROZET Y., BELLETANTE B., (1982), *La mobilité des scolaires*, Thèse de Doctorat, Université Lyon II.
- CULYER A.J. (1973), *The economics of social policy*, 268 pages, Martin Robertson, Londres.
- CULYER A.J. (1980), *The Political Economy of Social Policy*, Oxford.
- CUVILLIER A., (1937), « Proudhon », Editions Sociales Internationales.
- D.I.W., (1970), *Die Subvention in der BRD seit 1951*, n°14, 115 pages, Duncker & Humbolt, Berlin.
- DATAR, (1992), « Dossier Prospective et Territoires », *Documentation Française*, La Documentation Française.
- DAVEZIES L., (décembre 1993), *Les disparités spatiales*, CEIL, Paris.
- DAW-YIH J., (1994), *Soziale Umverteilung im Sozialversicherungsbeitrag*, Köhler Druck, Tübingen.
- DEHAY E., (hiver 1995), « La justification ordo-libérale de l'indépendance des banques centrales », *Revue Française d'Economie*, n°1, Volume X.
- DELCAMP A., (1994), *Principe de subsidiarité et décentralisation*, Colloque CRDT, Reims.
- DELOCHE R. (1988), "L'économie spatiale publique", in Ponsard C., *Analyse économique spatiale*, Collection Economie, P.U.F. : Paris.
- DEPECKER J.P., MILANO S., (1995), *Economie et société allemandes : l'après-réunification*, CIRCA, 192 pages, Nathan, Paris.
- DERCKS A., (1996), *Redistributionspolitik und föderale Ordnung*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, 221 pages.
- DERYCKE P. H., DESCHAMPS R., MIGNOLET M., (1994), *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Presses Universitaires de Namur, Namur.
- DERYCKE P.H., GILBERT G., (1988), *Economie publique locale*, Collection Bibliothèque de Sciences Régionales, Association de Sciences Régionales de Langue Française, Economica, Paris.
- DERYCKE, HURIOT, GILBERT et alii, (mars 1996), numéro spécial « Microéconomie et espace », *Revue Economique*, n°2, Vol. 47, Presses de Sciences Politiques.
- Deutsche Bundesbank, (avril 1996), « Die Ausgaben für Sozialhilfe seit Mitte der achtziger Jahre », *Monatsbericht*, Bundesbank, Francfort.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, (1993), *Wochenbericht*, 45/93.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, (1994), *Wochenbericht*, 43/94.
- D'IRIBARNE P. (1991), « Culture et effet sociétal », *Revue Française de Sociologie*, n°32, p.599.
- DONAT V., (1995), « Protection sociale : le modèle allemand » in Le Gloannec (1995), *Etat de l'Allemagne*, La Découverte, Paris.
- DROZ J., (1968), *Histoire des doctrines politiques en Allemagne*, n°1301, Que sais-je ?, P.U.F., Paris.
- DUFF, PINDER, PRYCE, BIEHL, (1994), *Maastricht and Beyond : Building the European Union*, Routledge, London and New York.
- DUPONT-DOBZYNSKI, (1996), « Les fondements micro-économiques du fédéralisme » in ALLAIN, DUPONT, HEARN Eds (1996), *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, Lille.
- DYE, T. R., (1990), *American federalism*, Lexington, Mass., 219 pages.
- EBERSTEIN H.H., (1985), *Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung*, Köln.
- EHEBERG K. TH., (1908), *Das Reichsfinanzwesen, seine Entwicklung*, Berlin.
- ELAZAR D.J., (1968), « Federalism », *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, S. 353-367.

- ELAZAR D.J., (1991), *Federal systems of the world: a handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, Longman.
- EUCKEN W., (1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen (Mohr).
- FÄRBER G., (1996), « Le système de péréquation allemand », in G. GILBERT, *La péréquation financière entre les collectivités locales*, P.U.F., Paris, chapitre 6, p. 93.
- FELD, POMMERHNE, HART, (novembre 1993), « Private provision of a public good: a case study », *Working Paper*.
- FLATTERS F., HENDERSON V., (1974), « Public goods, efficiency and regional fiscal equalization », *Journal of Public Economics*, n°3, Vol. 2, p.99, North Holland, Amsterdam.
- FOLEY D., (1967), « Ressource Allocation in the Public Sector », *Yale Economic Essays*, n°7.
- FOLZ R. (1967), *La naissance du Saint-Empire*, Albin Michel, Paris.
- FÖTTINGER W., SPAHN P. B., (1994), « German unification and its consequences for intergovernmental financial relations », *Current Economics and Politics in Europe*, Vol. 4, number 1.
- FÖTTINGER W., SPAHN P.B., (mai 1993), *Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich*, Wirtschaftsdienst, n°5, HWWA - NOMOS Baden-Baden.
- FOUCHER M., (1993), *Fragments d'Europe*, Fayard.
- FOUCHER, (1995), « Vers un nouvel espace européen », ARL, Hanovre.
- FRANÇOIS-PONCET J., (1970), *Politique Economique de l'Allemagne*, Edition Sirey.
- FRANKEL M., (1986), *Federal theory*, Centre for Research on Federal Financial Relations, 215 pages.
- FRANTZ C., (1851), *Von der deutschen Nation*, Berlin.
- FRANTZ C., (1879), « *Der Föderalismus als das leitende Prinzip für die soziale, staatliche und internationale Organisation, unter besonderer Bezugnahme auf Deutschland* », Verlag von Franz Kirchheim, Mainz
- FREY B., (1975), *Economie politique moderne*, P.U.F., Paris.
- FREY, (1985), *Regionalpolitik : eine Evaluation*, Bern.
- FRITSCH-BOURNAZEL R., (1993), « Le statut international de l'Allemagne », *Pouvoir*, n°66, P.U.F.
- FROMONT M. (Ed.) (1993), « Les institutions de la R.F.A. », *Documents d'études*, n°111, La Documentation Française, Paris.
- FROMONT M., (1993), « Le constitutionnalisme allemand », *Pouvoir*, n°66, P.U.F.
- FUEST C., (1995), *Eine Fiskalverfassung für die Europäische Union*, n°100, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, 282 pages, Institut für Wirtschaftspolitik, Cologne.
- FUEST W., KROKER R., (1993), *Die Finanzpolitik nach der Wiedervereinigung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, DIW, n°213, 50 pages, Deutscher Institut-Verlag, Köln.
- GACHET B., (1991), *Choix publics, choix privés : limites et alternatives dans le cadre communal*, Thèse pour le doctorat de Sciences Economiques, Université de Rennes 1, février.
- GAMEL C., (1992), *Economie de la justice sociale : repères éthiques du capitalisme*, Editions CUJAS, Paris.
- GATHON H.-J., PESTIAU P., (1996), « Etat-providence et efficacité économique », *Revue Française d'Economie*, n°2, Volume XI.
- Gemeindefinanzbericht, (1996), *Städtische Finanzen '96 : in der Sackgasse*, Deutscher Städtetag.
- GENEREUX J., (1996), *L'économie politique : analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Larousse.
- GENSER B., (1995), *Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa*, n°290, Serie II Sfb 178, Fakultät für Wirtschafts- und Statistik, Konstanz.
- GERARD-VARET L.-A., (1995), « La décentralisation de l'action publique en France : enjeux et problèmes », *Communication au Colloque ASRDLF*, LEREP, Toulouse.

- GERKEN L, BLANKART C.B., BILGER, (1995), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Springer, Berlin.
- GILBERT G. (sous la direction de), (1996), *La péréquation financière entre les collectivités locales*, P.U.F., Paris, 247 pages.
- GILBERT G., (1994), « Fiscalité locale et aménagement du territoire », Communication colloque CRDT, Reims.
- GILBERT G., (mars 1996), « Le fédéralisme financier. Perspectives de microéconomie spatiale », *Revue Economique*, volume 47, numéro 2, p.311-364.
- GILBERT G., GUENGANT A., (1992), *La fiscalité locale en question*, Clefs Economie, Montchrestien, Paris.
- GILBERT, PICARD, PIKETTY, WILDASIN et alii, (janvier 1996), « The Domain of the State », *European Economic Review*, 1, Vol. 40, North Holland.
- GIROD R., (1993), *Les inégalités sociales*, Que sais-je ?, P.U.F., Paris.
- GLACHANT J., (1990), « La légitimité économique des dépenses publiques », *Cahiers Français « Le budget de l'Etat »*, N° 261.
- GORDON I., JAYET H., (1994), « Territorial policies between cooperation and competition », *Working Paper*, n°12, CESURE, Université de Lille 1.
- GÖRNER R., (1996), *Einheit durch Vielfalt : Föderalismus als politische Lebensform*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- GOUGEON J.-P., (1993), *L'économie allemande*, Marabout, Le Monde Editions, Paris.
- GOUYETTE CL., (1996), *Evolution des dépenses sociales dans l'Union Européenne : efficacité, convergence et plafonnement*, CREPP, ronéo.
- GREFFE X. (1975), *Economie Publique*, Economica, Paris.
- GREFFE X. (1994), *Economie des politiques publiques*, Sciences Economiques, 546 pages, Dalloz, Paris.
- GREWAL B., MATHEWS R., (1985), « Redistributive Role of Subnational Governments, Public Finance and Social Policy », *39th Congress IIPF*, Wayne State University Press, Detroit.
- GREWAL G., MATHEWS R., (1983), *Federalism, locational surplus and the redistributive role of subnational governments*, The National University, Center of Research on Federal Financial Relations, Reprint Series n°53, 1983.
- GREWE-LEYMARIE C. (1981), *Le fédéralisme coopératif en R.F.A.*, Economica, Paris.
- GROSSEKETTLER H. (1996), « Ein Rückblick auf die gesamtdeutsche Finanzpolitik der Jahre 1990 bis 1995 », *Finanzarchiv*, Band 53, Heft 2, p. 194.
- GROSSEKETTLER H., MOLITOR, (1994), *Die deutsche Finanzverfassung nach der Finanzausgleichsreform*, J.C.B. Mohr, Tuebingen.
- GROSSER A., MIARD-DELACROIX H., (1994), *Allemagne, Dominos*, Flammarion, Paris.
- GRÜSKE K.-D., (1985), « Redistributive effects of the integrated financial and social budgets, Public Finance and Social Policy », *39th Congress IIPF*, Wayne State University Press, Detroit.
- GUENGANT A., (1993), « Equité, efficacité et égalisation fiscale territoriale », *Revue Economique*, n°4, pp. 835-848.
- GUENGANT A., (1996), « Evaluation du pouvoir péréquateur de la dotation globale de fonctionnement des communes », in GILBERT G., *La péréquation financière entre les collectivités locales*, P.U.F., Paris, chapitre 2, p.21-40.
- GUENGANT A., HERTZOG R., (1987), « Péréquation, transferts financiers », *Revue Française des Finances Publiques*, n° 20, LGDJ, Paris
- GUEROULT M (1985)., « Leibniz Gottfried Wilhelm », *Dictionnaire des auteurs*, Edition Robert Laffont, Paris, p.80-84.
- HABERMAS J., (1978), *L'espace public*, Payot, Paris.

- HAGIHARA K., HAGIHARA Y., (1991), « The role of intergovernmental grants in underpopulated regions », *Regional Studies*, n°25, p.163.
- HÄRING N., (1995), *Regionalpolitik und Finanzverfassung in einem probabilistischen Modell des politischen Wettbewerbs*, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- HAU M.,(1994), *Histoire économique de l'Allemagne : XIX - XX ème siècle*, Economica, Paris.
- HAYEK F.A. (von), (1953), *Scientisme et sciences humaines*, Plon, Paris.
- HAYEK F.A. (von), (1989), *Droit, législation et liberté*, Libre Echange, P.U.F., Paris.
- HAYEK F.A. (von), (1993), *La présomption fatale : les erreurs du socialisme*, Libre Echange, 237 pages, P.U.F., Paris.
- HAYEK F.A. (von), (1994), *La Constitution de la Liberté*, L.I.B.E.R.A.L.I.A., 530 pages, LITEC, Paris.
- HEAD J.G. (1974), *Public Good and Public Welfare*, 291, Duke University Press, Durham, North Carolina.
- HEGEL G.W.F., Ed. (1955), *La raison dans l'Histoire*, Plon, Paris (Edition de 1965).
- HEGEL G.W.F., Ed. (1977), « La Constitution de l'Allemagne », *Ecrits Politiques*, Champ libre, Paris.
- HEIDEKING J., (1996), « Die USA : ein föderativ Modell für Europa », *Working Paper* ; Université de Cologne.
- HEIMERL D., (1996), « Bilan économique des 5 nouveaux Länder de la RFA de 90 à 95 », *Le Courrier des Pays de l'Est*, n°406, La Documentation Française, Paris.
- HENNING B., (1989), *Grundfragen der Ökonomie*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Hessisches Ministerium der Finanzen, (1995), *Finanzplan des Landes Hessen 1995-1996*, Hessisches Ministerium der Finanzen.
- HICKEL R., (septembre 1992), « Föderaler Finanzausgleich im vereinten Deutschland nach 1995 », *WSI Mitteilung*.
- HICKEL R., HUSTER E.-U., (1993), *Umverteilen : Schritte zur sozialen und wirtschaftlichen Einheits Deutschlands*, Bund Verlag, Köln.
- HILLIGWEG G., (1994), *Beurteilung der regionalpolitik der EG (...)* , n°345, Universitätsverlag, Brockmeyer, Bochum.
- HIRSCHMAN A. O., (1993), « Défection, prise de parole et destin de la République Démocratique Allemande. Essai d'une histoire conceptuelle », *Allemagne d'Aujourd'hui*, p. 9-19.
- HIRSCHMAN A. O., (1995), *Défection et prise de parole*, Fayard, Paris.
- HIRSCHMAN A.O., (1986), *Vers une économie politique élargie*, Les Editions de Minuit, Paris.
- HOBBS T., (1651), *Leviathan*.
- HOCHMAN & PETERSON, (1974), *Redistribution through public choice*, Columbia University Press, New York and London, 241 pages.
- HOCHMAN H. M., (1996), « Public Choice Interpretations of Distributional Preference », *Constitutional Economic Policy*, n°7, p. 3, Kluwer Academic Publishers.
- HOCHMAN H.M., RODGERS J.D., (1969), « Pareto optimal redistribution », *American Economic Review*, Vol. 59, p. 542-557.
- HOCHMAN O., PINES D., THISSE, (décembre 1995), « On the optimal structure of local governments », *American Economic Review*, n°5, Vol. 85, p.1224.
- HOFFMANN H., KRAMER D., (1991), *Der Umbau Europas : deutsche Einheit und europäische Integration*, Taschenbuch Fischer, Francfort.
- HOFFMANN-MARTINOT V., (1987), *Finances et pouvoir local : l'expérience allemande*, Presse Universitaire de France, Paris.
- HOFFMANN-MARTINOT V., UNTERWEDDE, (1993), « Le fédéralisme à l'épreuve de la réunification », *Pouvoir*, n°66, Presse Universitaire de France.

- HOLTHUS M. (Ed.), (1995), *Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland*, HWWA Hambourg, Nomos, Baden Baden.
- HOMANN K., « Altruisme und Effizienz », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, page 228, Vol. 1, Berlin.
- HOMBURG S., (1993), « Eine Theorie des Länderfinanzausgleichs », *Finanzarchiv*, n°50, Heft 4, p.458, JCB Mohr, Tübingen.
- HUBAIN C., (décembre 1995), « La pauvreté en Allemagne », *Problèmes économiques*, n°2452, La Documentation Française, Paris.
- HUBERT M., (22 janvier 1992), « Les flux migratoires en R.F.A. (1989-1991) », *Problèmes économiques*, n°2259, page 5, La Documentation Française, Paris.
- HUJER, (1996), *Introduction à l'économétrie*, Séminaire Programme Minerve, Université Lyon 2 Lumière.
- HUMMEL, NIERHAUS, (1994/1993), « Die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs im Spannungsfeld », *IFO-Schnelldienst*.
- HUNOUT P., (1993), *L'entreprise et le droit du travail. Une comparaison franco-allemande*, CIRAC, Paris.
- HURIOT, BAUMONT, (1995), *De von Thiünen à Fujita : continuité ou rupture ?*, SEDER, Bordeaux.
- INMAN R.P., RUBIENFIELD D., « Fiscal federalism in Europe: lessons from the American experience », *Working Paper*.
- ISARD W., (1960), *Methods of Regional Analysis*, M.I.T. Press, Cambridge (Mass.).
- ISARD W., (1975), *Introduction to the regional sciences*, Prentice Hall.
- ISMAEL J.S. (Ed.), (1987), *The Canadian Welfare State. Evolution and Transition*, The Alberta University Press, Edmonton, Alberta, Canada.
- JAYET H. (1995), « L'Analyse économique des migrations », *Working Paper*, n°3, CESURE, Université de Lille 1.
- JOLY F., VAILLANT J. (sous la dir. de G. Badia), (1987), *Histoire de l'Allemagne contemporaine*, Tome 2, Messidor, Editions Sociales, Paris.
- JONES P.N., WILD T., (1994), « Opening the frontier: recent spatial impact in the former Inner-german frontier », *Regional Studies*, n°3, p.259.
- JOSSELIN J.M., (1993), « Espace et économie publique locale : un modèle élémentaire et quelques exemples d'utilisation », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N°5.
- JOUANJAN O., (1993), « L'élaboration de la loi en R.F.A. », *Pouvoir*, n°66, Presse Universitaire de France.
- JUNG J., (1992), *Le Kreis, niveau intermédiaire des structures territoriales allemandes*, Mémoire de l'Académie Nationale de Metz.
- JUNKERNHEINRICH M., (1991), *Reform des Gemeindesteuersystems, Band 1 : Analyse und Ergebnisse*, Berlin.
- KAHRS K. (1994), « Das Tiebout-Modell als Grundlage der ökonomischen Theorie des Föderalismus », *Diplomarbeit*, Université de Francfort, P.B. Spahn.
- KAISER H., SPAHN P.B., « Soziale Sicherheit als öffentliches Gut », *Working Paper*, Universität Frankfurt.
- KALDOR N., (1970), « The case for regional policies », *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 17.
- KARPEN U., (1990), *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- KEIZER B., (1979), « Le modèle économique allemand : mythes et réalités », *Notes et Etudes Documentaires*, n°4549, La Documentation Française, Paris.
- KEIZER B., (1981), *La R.F.A., un modèle dans l'impasse*, Collection Profil, Hatier.
- KELLER T., (1994), « Les conceptions de la nation dans l'Allemagne nouvelle », *Herodote*, n°30.
- KING D.N., (1984), *Fiscal Tiers : the Economics of Multi-Level Government*, George Allen and Unwin, London.
- KIRSCH G. (Eds.), (1977), « Föderalismus », Stuttgart – New York.

- KIRSCH G., ZIMMERMANN H., (1987), « Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus », *Schriften des Vereins für Socialpolitik*, n°166, p.35, Duncker & Humboldt, Berlin.
- KITTERER W., (1990), *Sozialhilfe und Finanzausgleich*, n°11, Lorenz-von-Stein-Institut, 197 pages, Decker's Verlag, Heildeberg.
- KNOPPER F., MERLIO G., (1995), *Naissance et évolution du libéralisme allemand (1806-1849)*, Interlangues, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse.
- KOENIG P. (janvier 1994), « Allemagne », *Problèmes économiques*, N°2360, La Documentation Française, Paris.
- KOENIG P., (1993), « La Constitution financière et économique de l'Allemagne », *Pouvoir*, N°66, Presse Universitaire de France.
- KOLM S.C. (1985), *Le contrat social libéral*, Presse Universitaire de France, Paris.
- KOLM S.C., (1971), *Justice et Équité*, Paris, Ed. du C.N.R.S.
- KOLM S.C., (1984), *La bonne économie – la réciprocité générale*, P.U.F.
- KRAMER J., HÄBERLE P., (1993), *Föderalismus zwischen Integration und Sezession*, Föderalismus studien, Nomos, Baden-Baden.
- KRIEGER-BODEN C., (1994), « Neue Argumente für Regionalpolitik », *Die Weltwirtschaft*, n°2, Heft 2, p.193, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- KRIEGER-BODEN C., (1995), « Die räumliche Dimension in der Wirtschaftstheorie », *Kieler Sonderpublikation*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- KUNZ P.-A., (1962), *L'expérience néo-libérale allemande dans le contexte international des idées*, Thèse de Doctorat, Université de Genève, Suisse.
- KUZNETS S., (1955), *Croissance et structures économiques*, Calmann-Levy, Paris.
- LAASER C.-F., STEHN J., (mai 1995), « Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft », *Kieler Arbeitspapiere*, n°680, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- LAFAY G., UNAL-KESENCI D., (1994), *Repenser l'Europe*, Economie poche, Economica, Paris.
- LALLEMENT R., (1995), « L'économie sociale de marché, théorie et pratique » in Le Gloanec, *Etat de l'Allemagne*, Editions La Découverte, Paris.
- LALLEMENT R., (octobre 1992), « La politique régionale en R.F.A. : bilan et perspectives », *Regards sur l'économie allemande*, N°8, CIRAC, Paris.
- LAMBELET J.C., (1994), « Reflexions sur l'Etat Social », *Working Paper*, Institut Créa, Ecole des HEC, Université de Lausanne.
- LAMMERS K., (septembre 1990), « Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im europäischen Binnenmarkt », *Arbeitspaper Nr. 439*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- LAMPERT H., (1990), *Die Wirtschafts- und Sozialordnung der BRD*, Olzog Verlag.
- LAMPERT H., (1991), *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 475 pages, Springer-Verlag, Berlin.
- LANE J.-E. (1995), *The public sector*, 328 pages, Sage, London.
- LAUFER H. (1991), *Das Föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Munich.
- LE BOURDONNEC C., (1995), « La décentralisation des politiques d'assurance sociale en Europe », *Working Paper CREFAUR*, Université de Rennes.
- LE GLOANEC A.-M. (Eds), (1995), *L'Etat de l'Allemagne*, La Découverte, Paris.
- LE GLOANEC A.-M., (1989), *La nation orpheline*, Calmann Lévy.
- LEIBFRITZ W., (20 juin 1990), « Les prélèvements fiscaux en R.F.A. : le rôle de l'Etat fédéral », *Problèmes économiques*, N° 2180, page 10, La Documentation Française, Paris.
- LEIS G. (1995), *Das deutsche Transferproblem der neunziger Jahre*, Peter Lang.

- LEMENNICIER, (juin-septembre 1993), « Social justice and its controversy », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol.4, Numéros 2/3, p.231.
- LENK T., (1993), *Reformbedarf und Reformmöglichkeiten des deutschen Finanzausgleiches*, 447 pages, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- LENK T., (1995), « Vergleich alternativer Ausgleichmechanismen für den LFAG », *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft*, page 2, 115. Jahrgang, 231 pages, Dunckler & Humbolt, Berlin.
- LEPESANT G., (septembre 1993), « Le nouveau maillage de l'espace est-allemand », *Pouvoirs Locaux*, N° 91, Institut de Décentralisation.
- LEVAGGI R., (1994), *The history of intergovernmental grant in Britain*, Working Paper.
- LICHTBLAU K., (novembre 1995), « Abbau von Transfers nach Ostdeutschlandz », *Wirtschaftsdienst*, N° 11, HWWA, Nomos, Baden-Baden.
- LINDERT P., (1996), « Les dépenses économiques entravent-elles la croissance économique ? », *Problèmes économiques*, N° 2493-2494, La Documentation Française, Paris.
- LORD ACTON, (1907), *Historical of freedom*, London.
- LOSSER A., (1989), « Les politiques économiques régionales en RFA », *Rapport CESAG*, Groupe IECS/EME, Strasbourg.
- LUCAS R., (1993), « Making a miracle », *Econometrica*, Vol. 61, p. 251-272.
- LUDWIG ERHARD STIFTUNG, (1994), *Umbau der Sozialsysteme*, 32 pages, Sinus, Krefeld.
- MAC-DOUGALL (Sous la direction de), Commission des Communautés Européennes, (1977) *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, Volume 1 et 2, Connu sous le nom de *Rapport MacDougall*, en particulier les contributions de D. BIEHL, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles.
- MACHIAVEL N., (1531), *Le Prince*.
- MACKAY R.R. (1995), « Non-market forces, the nation state and the European Union », *Papers in Regional Sciences*, vol.74, N° 3, p.209, Regional Sciences Association International.
- MADIOT Y., (1994), « L'aménagement du territoire et le droit », *Communication présentée au colloque de Reims*, CRDT et DATAR, Reims.
- MAJOCCHI, (1987), « Le fédéralisme fiscal et la fonction redistributive. Le cas de la Communauté Européenne », *Fédéralisme et finance publique*, n° 20, LGDJ, Paris.
- MALCHOW J., (1992), *Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft*, Peter Lang, Frankfurt.
- MARCOU G., KISTENMACHER H., CLEV H.-G., (1994), *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne*, La Documentation Française, Paris.
- MARCOU G., POLA G, BOSCH N. (sous la direction de), (1994), *Investissements publics et régions*, Partie sur l'Allemagne rédigée par E.W. Tamadindo, Logique Juridique, Editions l'Harmattan, Paris.
- MARSH D., (1993), *La Bundesbank aux commandes de l'Europe*, Belin.
- MAWSON J., (1992), « A new approach towards decentralization in NRW », *Regional Studies*, p.467, Vol. 27.
- MAZZA I., WINDEN F., (1996), « A political economic analysis of labour migration and income redistribution », *Public Choice*, n°3, Vol. 88, p.333, Kluwer Academic Publishers.
- MCLURE C.E. JR., (1994), « The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation », in C.I. Wallich (Ed.), *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, Washington, D.C., the World Bank, p. 181-217.
- MCMORRAN R.T., NELLOR D.C.L., (septembre 1994), « Tax policy and the environment », *Working Paper*, IMF, Washington.
- MELCK A., (1991), « Von der normativen Theorie zur politischen Ökonomie », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, N° 40, p. 3.

- MERLIO G., PELLETIER N., (janvier 1990), *Les Allemands et l'argent*, Presse Universitaire de Bordeaux.
- MEYER D., (1986), *Service publics et redistribution de revenu*, 200 pages, Imprimerie de l'Evoles SA, Neuchâtel.
- MIGUE J.-L., (1994), « Le fédéralisme par le libre-échange », *Revue Française de Finances Publiques*, n°45, LGDJ, Paris.
- MILLON-DELSOL C., (1996), in Philip C., Soldatos P., *Déclin de l'Etat et subsidiarité*, p. 237-255, Bruylant, Bruxelles.
- MILLON-DELSOL C., (juillet 1993), *Le principe de subsidiarité*, Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, Paris.
- Ministère Belge des Affaires Economiques, (mars 1987), « JAMES BUCHANAN ou l'analyse économique des choix publics », par M. KONINGS, *Aperçu économique trimestriel*, Année 4, N° 1, Ministère des Affaires Economiques Belges, Direction Etudes et documentation.
- Ministère de l'Economie (septembre 1993), « Les privatisations en Allemagne », *Les Notes Bleues de Bercy*, Paris.
- Ministère de l'Economie Basse-Saxe (1992), *Wirtschaftsbericht für das Jahr 1992*.
- Ministère de l'Economie, (juillet 1994), « Bilan économique de l'Allemagne en 1993 », *Les Notes Bleues de Bercy*, Paris.
- MOLITOR B., (1993), *Ist Marktwirtschaft noch gefragt ?*, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, n°142, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- MÖLLER H., (1989), *Fürstenstaat oder Bürgernation. Deutschland 1763-1815*, Siedler Verlag, Berlin.
- MOON M., (1984), *Economic transfers in the U.S.*, The University Chicago Press, Chicago, 388 pages.
- MORRISSON C., (1986), *Les inégalités de revenus*, Que sais-je ?, Presse Universitaire de France, Paris.
- MORRISSON C., (1996), *La répartition des revenus*, Thémis économie, Presse Universitaire de France, Paris.
- MULLER D.C., (1979), *Public Choice*, Cambridge University Press.
- MULLER D.C., (septembre-octobre 1995), « Fédéralisme et Union Européenne : une perspective constitutionnelle », *Revue d'Economie Politique*, n°5, 105ème année, p.779, Editions Sirey.
- MÜLLER L., (1993), « Probleme der Staatsverschuldung vor dem Hintergrund der deutschen Einheit », *Wirtschaftsdienst*, n°3, p.121.
- MÜLLER-KÄSTNER B., (1994), « Finanzierungsaspekte der wirtschaftlichen Entwicklung in den NBL », *IFO Schnelldienst*, n°20.
- MÜLLER-OVERHEU T. (1994), *Der bundesstaatliche Finanzausgleich im Rahmen der deutschen Einheit*, Euro Hochschulschriften, n°167, Peter Lang, Frankfurt.
- MÜNCH W., (1993), « Qu'est-ce qu'un Land ? », *Pouvoir*, n°66, Presse Universitaire de France.
- MUSGRAVE et PEACOCK, (1967), *Classics in the theory of public finances*, MacMillan, New-York.
- MUSGRAVE R. (1959), *The theory of public finance*, Mac Graw Hill, New York.
- MUSGRAVE R.A. & P.B. (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, 4ème Edition, New York.
- MUSGRAVE R.A. & P.B., KULLMER L. (1993, 1994), *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Tome 1, 2, 3, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- MUSGRAVE R.A., (1969), « Theories of Fiscal Federalism », *Public Finance*, Vol.24, p. 521-536.
- MUSGRAVE R.A., (1970), « Pareto Optimal Redistributoin : Comment », *American Economic Review*, Vol. 60, p. 991-993.
- NEUPERT H., (1986), *Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder*, Nomos, Baden Baden, 461 pages.
- NICLAUSS K., (1993), « Le Gouvernement Fédéral », *Pouvoir*, n°66, Presse Universitaire de France.
- NIPPERDEY T., (1987) (4ème Ed.), *Deutsche Geschichte 1800-1866*, C.H. Beck Verlag, Munich.

- NISKANEN W. A., (1992), « The Case for New Fiscal Constitution », *Journal of Economic Perspective*, n°2, Vol. 6, p.13.
- NISKANEN W.J., (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- NORTH D., (1990), *Institutions, Institutionnal Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge U.P.
- NOZICK R., (1974 et 1988), *Anarchy, State and Utopia*, Basil Blackwell, Oxford ; Traduction française : *Anarchie, Etat et Utopie*, P.U.F.
- O'CONNOR, (1973), *The fiscal crisis of the State*, St. Martin Press, New York.
- OATES W. E. (1972), *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Race Jovanovitch, 256 pages.
- OATES W.E. (1977), « An Economist's Perspective on Fiscal Federalism », in W. Oates (Eds), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, D.C. Health and Co.
- OBERDORFF H., (Ed.) (1994), *Les Constitutions de l'Europe des Douze* (Edition 1994), Retour aux Textes, La Documentation Française, Paris.
- OCDE, (1989), *Regional policies in Germany*, OCDE, Paris.
- OHMAE K., (1996), *De l'état-nation aux états-régions*, Dunod, Paris, 214 pages.
- OLIVENNES D., (août 1992), « La société de transferts », *Problèmes économiques*, N°2287, La Documentation Française, Paris.
- OLSON M., (1965), *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- OLSON M., (1969), « The principle of fiscal equivalence », *American Economic Review*, Volume 59, p. 479.
- OLSON M., (1988), *Grandeur et Décadence des Nations*, Bonnel, Paris.
- OSBERG, GORDON, ZHENGXI LIN, (février 1994), « Interregional migration and interindustry labour mobility in Canada », *Canadian Journal of Economics*, n°1, vol.XXVII, p.58.
- PADOA-SCHIOPPA T., (1988), *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit*, Gabler, Wiesbaden.
- PAGENKOPF H., (1981), *Der Finanzausgleich im Bundesstaat : Theorie und Praxis*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 336 pages.
- PARETO V., (1989), « Manuel d'Economie Politique », Edition ENAG, Alger.
- PARSCHE R., STEINHERR M., (1995), « Reformvorschläge zum kommunalen FAG des Landes Nordrhein-Westfalen », *IFO Schnelldienst*, n°28, 48. Jahrgang, IFO Institut.
- PATRY J., (1985), « Proudhon Pierre Joseph », Dictionnaire des auteurs, Edition Robert Laffont, Paris, p.791-793.
- PAULY M. V., (1973), « Income redistribution as a local public good », *Journal of public economics*, Vol. 2.
- PEACOCK A., WILLGERODT H., (1989), *German Neo-Liberals and the Social Market Economy*, The MacMillan Press, Londres, 242 pages,.
- PEACOCK A., WILLGERODT H., (1989), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, MacMillan Press Ltd, London.
- PEFFEKOVEN R., (1994), *Die Finanzen der Europäischen Union*, Meyers Forum, B.I. Taschenbuchverlag, Mannheim.
- PERCEBOIS J., (1991), *Economie des Finances Publiques*, Collection Cursus, Armand Colin, Paris.
- PEREIRA P.T.C., (1996), « A politico-economic approach to intergovernment lum-sum grants », *Public Choice*, n°1, Vol. 88, p.185, Kluwer Academic Publishers.
- PERSSON T., TABELLINI G., (décembre 1993), *Federal fiscal constitutions: part 2: risk sharing and redistribution*, CEPR, Londres.
- PESTIAU P., (1996), « Protection sociale et intégration européenne : quelques problèmes et quelques espoirs », *Communication au XVIème Journées de l'Association d'Economie Sociale*, Université de Rennes 1, 12 et 13 septembre 1996.

- PESTIAU, GERARD-VARET, PICARD, (janvier-février 1996), « La décentralisation de l'action publique : enjeux et problèmes », *Revue d'Economie Politique*, n°1, 106ème année, Editions Sirey, Paris.
- PESTIAU, VIDAL, (1996), « Mobilité du travail et politiques redistributives : un exemple simple et une synthèse », *Revue d'Economie Politique*, N°1.
- PETERS H.-R., (1992), *Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland ?*, Wirtschaftsdienst.
- PEUKERT D.J.K., (1995), *La République de Weimar*, Histoire, Aubier, Paris.
- PFAFF M., (1978), *Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik*, 518 pages, Duncker & Humbolt, Berlin.
- PHILIP, SOLDATOS, (1996), *Au-delà et en deçà de l'Etat-nation*, 288, Bruylant, Bruxelles.
- PIES I., (1996), « Public Choice versus Constitutional Economics (...) », *Constitutional Economic Policy*, n°7, p.21, Kluwer Academic Publishers.
- PIETTRE A., (1986), *Pensée économique et analyse des théories économiques*, Daloz, Paris.
- PIGOU A.C., (1932), *The Economics of Welfare*, MacMillan, London, 4th Edition.
- PIKETTY T., (nov. et déc. 1994b), « Inégalité et redistribution : développements théoriques récents », *Revue d'Economie Politique*, n°6, vol.104, Editions Sirey, p. 769.
- PIKETTY T., (1994a), *Introduction à la théorie de la redistribution de richesses*, Economica, Paris.
- PIKETTY T., (1994c), « The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate (...) », *Working Paper M.I.T.*
- PIKETTY T., (1995a), « Social mobility and redistributive politics », *Quarterly Journal of Economics*, Nr.3, Vol. CX, Harvard College and M.I.T..
- PIKETTY T., (1995b), « Redistributive Responses to Distributive Trends », *Working Paper*, M.I.T..
- PIKETTY T., (1996a), « A federal voting mechanism to solve the fiscal externalities problem », *European Economic Review*, n°931, Elsevier.
- PIKETTY T., (1996c), « Impôts et activité économique », *Les Cahiers Français*, n°274, La Documentation Française, Paris.
- PIKETTY T., (1997a), « Note de lecture : y a-t-il des inégalités « inefficaces ? », *Sociétal*, n°5.
- PIKETTY T., (1997b), *L'économie des inégalités*, Editions La Découverte, Paris, 121 pages.
- PLATZER H.B., RUHLAND, (1994), *Welches Deutschland in welchem Europa ?*, Dietz, Bonn.
- PLESSNER H., (1959), *Die verspätete Nation*, Kohlhammer, Stuttgart.
- POLESE M., (1994), *Economie urbaine et régionale : logique spatiale des mutations économiques*, Economica, Paris.
- POMMEREHENE, KIRCHGÄSSNER, (1990), « Efficacité, redistribution, extension du secteur public », *Revue Française de Finances Publiques*, n°29, LGDJ, Paris.
- POMMEREHNE, W.W. et FREY, B.S., (1976), « Two approaches to Estimating Public Expenditures », *Public Finance Quarterly*, Vol.4, p. 395-407.
- PONDAVEN C., (1994), *Economie des décisions publiques*, Economie, Vuibert.
- PONSARD C. (Sous la direction de) (1988), *Analyse économique spatiale*, Presse Universitaire de France, Paris.
- POPITZ J. (1927), « Der Finanzausgleich », in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1<sup>st</sup> ed., Vol. 2, Tübingen, pp. 338-75.
- POPITZ J., (1930), *Der Finanzausgleich und seine Bedeutung für die Finanzlage des Reiches*, Berlin.
- POPITZ J., (1931), *Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden*, Berlin.
- POSNER R.A., (1981), *The Economics of Justice*, Harvard University Press, Harvard, Mass.
- PRETOT X., (janvier 1996), « La sécurité sociale et les finances publiques », *Problèmes économiques*, n°2457, La Documentation Française, Paris.

- PROUDHON P.J., (1942), Textes choisis et préfacés par L. Maury, 1942, *La pensée vivante de P.J. Proudhon*, Etudes françaises, N°7.
- PROUDHON, (1863), *Du principe fédératif*.
- PRUD'HOMME, (1995), « The danger of dezentralization from the viewpoints of redistribution, stabilization and allocation », *Research Observer*, Août.
- PRUD'HOMME R., (1979), « La répartition des subventions globales : réflexions », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°2.
- PRUD'HOMME R., (1985), « Fédéralisme fiscal et politiques sociales, Public Finance and Social Policy », *39th Congress IIPF*, Wayne State University Press, Detroit.
- PRUD'HOMME R., (1995), « Un nouveau modèle de politique régionale », *Problèmes économiques*, n°2440, p.27, La Documentation Française, Paris.
- PRUD'HOMME, LEVIN, OATES et alii, (1990), « Les finances publiques avec plusieurs niveaux de gouvernement », *Actes 46 Congrès IIPF*, Fondation Journal Public Finance, The Hague.
- PRUD'HOMME, R., (1994), « La France, pays le plus décentralisé d'Europe ? », *Le Monde* du 17 mai 1994, page IX du supplément Économie.
- QUIGLEY J.M., SMOLENSKY E., (1992), « Conflicts among levels of government in a Federal System, Public Finance in a World of transition », *47th Congress IIPF, Public Finance*, Vol. 47.
- RAWLS J., (1971 et 1987), *Théorie de la justice*, Editions du Seuil, Paris, Première édition en 1971.
- REITEL F., (1981), *Les deux Allemagne*, Presse Universitaire de France, Paris.
- RICHTER H., ROSE M., (1993), « Steuerfinanzierung eines Solidarprogramms Ost », *Wirtschaftsdienst*, n°1, p.22.
- RICHTER W.F., WELLISCH D., (1993), *Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption*, Finanzarchiv, n°50, Heft 4, J.C.B. Mohr, Tübingen.
- RIQUET P., (1982), « Du Reich hitlérien aux Etats allemands d'aujourd'hui : le réseau urbain de l'espace allemand », *Villes en parallèle*, N°5, Université Paris X Nanterre
- ROCABOY Y., (1994), « Centralisation versus décentralisation : le jeu de la redistribution », *Colloque Politiques et Management Public*, Montréal.
- ROCABOY Y., (1994), « Les politiques locales de redistribution », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3.
- ROCABOY Y., (1995), « Income redistribution in an integrated market with myopic and non-myopic governments », *Colloque European Public Choice Society*, Sarrebrück.
- ROCABOY Y., (1997), « Politiques de redistribution décentralisées et concurrence sociale », *Economie et Prévision*.
- ROCABOY Y., (juillet-août 1994), « L'influence des subventions sur la dépense publique locale », *Revue d'Economie Politique*, n°4, 104 année, p.590.
- ROCABOY Y., (septembre 1994), « Subventions et évolution des dépenses publiques locales : action sociale », *Revue politique et Management public*, n°3, Vol.12, Institut de Management Public.
- RÖPKE W., (1950), « Ist die deutsche Wirtschaft richtig ? », in STÜTZEL W. ET AL., 1981, *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft ; Zeugnisse aus 200 Jahren ordnungspolitischer Diskussion*, Ludwig-Erhardt-Stiftung, Stuttgart, Fischer Verlag, p. 49-62.
- RÖPKE W., (1959), *L'économie mondiale aux XIX et XX siècle*, Genève, Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales - Genève.
- RÖPKE W., (1961), *Au delà de l'offre et de la demande : vers une économie humaine*, Paris, Payot.
- ROSEN H.S., (1985), *Public Finance*, Homewood, Illinois.
- ROSENSCHON A., (1994), « Subventionen in der BRD », n°617, *Kieler Arbeitspapier*, 29 pages, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- ROSENSCHON A., (août 1991), « Zum staatlichen Ausgabe- und Einnahmesystem in der BDR », *Kieler Arbeitspapiere*, n°482, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

- ROSIER M., (1993), *L'Etat expérimentateur*, Presse Universitaire de France, Paris.
- ROUSSEAU J.J., (1762), *Du contrat social*, Garnier-Flammarion, Paris, Edition de 1992.
- ROVAN J., (1994), *Histoire de l'Allemagne des origines à nos jours*, Seuil, Paris.
- ROVAN J., (1994), *Identité et territoire dans l'histoire de France et d'Allemagne*, Herodote, n°22.
- RUBINFELD D.L. (1987), « The economics of the local public sector », *Handbook of public economics*, Vol. II, Elsevier Science Publishers B.V., North-Holland.
- RUEFF J., (1948), *L'Ordre Social*, Edition Génin, Paris.
- RYCHEN F., (1995), « Concurrence territoriale et préservation du tissu économique local », *Colloque ASRDLF*, LEREP, Toulouse.
- SAINT MARC M., (1993), *L'économie allemande face à la réunification*, Vuibert.
- SALA-I-MARTIN X., SACHS J., (1992), « Fiscal federalism and optimum currency areas: Evidence for Europe », n°632, *Discussion Paper*, Centre for Economic Policy Research, London.
- SALIN P. (mars 1994), « International tax problems: between coordination and competition », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, n°1, Volume 5, p.3.
- SAMUELSON P.A., (1955), « Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure », *Review of Economics Statistics*, n°37-4, pp.350-356.
- SAMUELSON, (1954), « The pure theory of public expenditure », *Review of Economics and Statistics*.
- SANDRETTO R., (1994), *Rémunérations et répartition des revenus*, Collection Hachette Universitaire Economie, Hachette, Paris.
- SANTI G., (1995), *La nation : inégalités spatiales et solidarité*, Thèse de doctorat de Sciences Economiques, Laboratoire d'Economie des Transports, Lyon.
- SCHMIDT J., MOSER P., (1992), « Unwissenheit und Regelrevolution : Hayek und Buchanan », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, N°41-2.
- SCHMIDT K., (1956), « The public Sector in a market economy », *Ordo*, Vol. 8.
- SCHMIDT V. H., (1991), « Adaptive Justice: local distributive justice in sociological perspective », *Arbeitspapier*, N°1-91, Zentrum für Sozialpolitik, Bremen.
- SCHNEIDER H.-P., (juin-juillet 1996), « Das Reich auf feste Füße stellen, » *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, n°155.
- SCHNEIDER, WESSELS, BIEHL, (1994), « Föderale Union - Europas Zukunft ? », *Schriftenreihe des Bundeskanzleramtes*, n°15, 99 p., Verlag C.H. Beck, Munich.
- SCHNEILIN G., SCHUMACHER H., (1992), *Economie de l'Allemagne depuis 1945*, Collection Cursus, Armand Colin.
- SCHREYER M., (1983), *Transferpolitik im Föderalismus Probleme des Kompetenzverteilung*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 284 pages.
- SCHWINN O., (1997), *Die Finanzierung der deutschen Einheit*, Leske und Budrich, Opladen.
- Sedeis, (juin 1995), « La démographie allemande : un tabou ? », *Problèmes économiques*, La Documentation Française, Paris.
- SEIDEL B., (1992), « Die Einbindung der BRD in die EG als probleme des Finanzausgleiches », n°50, *Finanz. Schriften*, Peter Lang, Franckfurt am Main, 291 pages
- SEITZ H., LICHT G., (1993), « The impact of the provision of public infrastructure on regional economic development », *Discussion Paper*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- SELF P., (1993), *Governments by the market ? The politics of public choice*, The MacMilan Press, London, 303 pages.
- SEN A. K., (1979), *Collective choice and social welfare*, Elsevier science publishers B.V., Amsterdam.
- SEN A., (1993), *Ethique et Economie, Philosophie morale*, Presse Universitaire de France, Paris, novembre.

- SEWELL D.O., (1995), « Prud'homme Views on Decentralisation », *Working paper* World Bank.
- SINN H.W., (1995), « A theory of public welfare », *Scandinavian Journal of Economics*, n°97, Vol. 4., p.495.
- SMEEDONG T., O'HIGGINS M., RAINWATER L., (Eds.), (1989), *Poverty, Inequality and Income Distribution in Comparative Perspectives. The Luxembourg Income Study*, Washington, Harvester Wheatsheaf.
- SMITH A., (1893), *The Wealth of Nations*, London et al..
- SONTHEIMER K., (1989), *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Piper Verlag, Munich.
- SPAHN P. B., (1978), *Principles of federal policy co-ordination in the Federal Republic of Germany*, Center for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Research Monograph 25, Canberra.
- SPAHN P. B., (1996), « Germany », in Heller, Ter-Minassian, *Fiscal Federalism*, FMI, Washington D.C.
- SPAHN P.B., (1987), « Le fédéralisme financier en RFA », *Revue Française de Finances Publiques*, n°20, LGDJ, Paris.
- SPAHN P.B., (1988), « On the assignment of Taxes in Federal Polities », in BRENNAN G., GREWAL B.S. (Eds), *Taxation and fiscal Federalism*, Australian National University Press, Sydney.
- SPAHN P.B., (1993), *The community budget for an economic and monetary union*, The MacMillan Press, London, 206 pages
- SPITALER A., (1948), *Die Hauptprobleme des Finanzausgleiches und der Bonner Verfassungsentwicklung*, StWW, 25. Jahrgang, p.947.
- Stadtkämmerei, (1995), « Frankfurt am Main : Die Metropole stärken », *Der Magistrat*, Stadtkämmerei Frankfurt am Main.
- STÄHLER F., (août 1995), « Optimal transfer policies », *Kiel Working Paper*, n°702, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- STEHN J., (janvier 1993), « Maastricht und das Subsidiaritätsprinzip », *Kieler Arbeitspapiere*, n°553, IWW, Universität Kiel, 16 pages.
- STIGLER G. J., (novembre 1992), *Die politische Umverteilung des Einkommens*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Sankt Augustin.
- STIGLER G.J., (1957), « The Tenable Range of Functions of Local Government », in *Joint Economic Committee, Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, p. 213-219.
- STIGLITZ J.E. et SCHÖNFELDER B., (1989), *FINANZWISSENSCHAFT*, 2<sup>ème</sup> Edition.
- STIGLITZ J.E., (1986), *Economics of the public sector*, W. W. Norton & Company, New York, 599 pages.
- STREIT M., (1991), *Theorie der Wirtschaftspolitik*, 4. Auflage, Werner-Verlag, Düsseldorf, 398 pages.
- SUPPES P., (1966), « Some Formal Models of Grading Principles », *Synthèse*, N°6.
- SVENSSON L.-G., (1977), *Social justice and fair redistributions*, Lund economic studies.
- TEUTEMANN M., (1992), *Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der europäischen Integration*, Duncker & Humboldt, Berlin, 357 pages
- THADDEN (VON) R. (1989), *La centralisation contestée*, Acte Sud.
- THERET B., « Régionalisme, fédéralisme et protection sociale. L'expérience canadienne, une pédagogie pour l'Europe ? » in BASLE M. (Ed.), (1996), *Politiques sociales et territoires en Europe*, Presse de l'Université de Rennes 1, IREIMAR, p. 938.
- THISSE J.F., (1994), « L'équité spatiale », in Auray J.P., Bailly A., Derycke P.H., Huriot J.M.. *Encyclopédie d'Economie Spatiale : concepts, comportements, organisations*, Collection Bibliothèque de Sciences Régionales, Association de Sciences Régionales de Langue Française. Economica : Paris.
- THISSE, WILDASIN, (avril 1994), « Optimal transportation policy and strategic locational choice », *CEPR Discussion Paper*, N°933, CEPR, Londres.

- THOMAS I., (1993), « Allokationseffizienz, interregionaler Finanzausgleich und Föderalismus », n°598, *Working Paper Kiel*, IWW, Universität Kiel, 26 pages.
- THOMAS I., (1994), « Eine Theorie des interregionalen Finanzausgleichs », *Kiel Working Papers*, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- THÖNI E., (1986), *politökonomische Theorie des Föderalismus : eine kritische Bestandaufnahme*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- TIEBOUT, (1956), « A pure theory of public expenditure », *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Nr.5, p. 416.
- TOCQUEVILLE (DE) A., (1835), *De la Démocratie en Amérique* (Ed.Garnier-Flammarion, Paris, 1981), préfacé par F. Furet.
- TOCQUEVILLE, (1852), *L'ancien régime et la révolution*.
- TODD E., (1990), *L'invention de l'Europe*, Seuil, Paris.
- TODD E., (1995), *Le destin des immigrants : assimilation et intégration dans les démocraties*, Editions du Seuil, Paris.
- TOURAINÉ, LAFAY, ROSANVALLON ET ALII, (1995), « Les frontières de l'Etat », *Cahiers Français*, n°271, Economie et société, La Documentation Française, Paris, 80 pages.
- TOUZE V., (1994), « Protection sociale, redistribution et lutte contre le chômage », *Communication présentée aux Journées AFSE*, Université du Mans, 13 et 14 mai 1997.
- Transfert Enquête Kommission, (1981), *Des Transfersystem in der BRD*, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 300 pages.
- TRESCH R.W., (1981), *Public Finance : a normative theory*, Plano, Texas.
- TREUNER, JUNESCH, WINKELMANN, (1994), *Abschätzung der räumlichen Verteilung öffentlicher Finanzströme*, n°137, Beiträge ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.
- TREUNER, *L'état régionalisé sous l'angle d'une politique de développement régional*, Document de travail.
- TULLOCK G., (1969), « Federalism: problems of scales », *Public choice*, Vol. 6, p. 19-29.
- TULLOCK G., (1991), « The new federalist », *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, N°40 - 3.
- TULLOCK, MAGNOULOUX, JOSSELIN, (1995), « More impossibility, Towards a tax constitution for local Leviathans (...) », *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*.
- ULSENHEIMER (1969), *Untersuchungen zum Begriff der Finanzverfassung*, G. Fischer Verlag, Stuttgart, p. 81 et p. 107.
- VALEYRE A., (1993), « Mesures de dissemblance et d'inégalités interrégionales : principes, formes et propriétés », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N°1, p. 17-53.
- VAUBEL R., (février 1996), « Constitutional safeguards against centralization in federal states », *Working Paper*, University of Mannheim.
- VERNET D., (1992), *La renaissance allemande*, Flammarion, Paris.
- VESSILLIER E., VEDIE H.L., (1985), « Justice sociale et objectifs de politique sociale, Public Finance and Social Policy », *39th Congress IIPF*, Wayne State University Press, Detroit.
- VOLMERANGE X., (1994), « Le fédéralisme allemand et l'intégration européenne », *Logiques juridiques*, L'Harmattan, Paris.
- VON BEYME K., (1991), *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Piper Verlag, Munich.
- WAHL A., (1991), *Histoire de la République Fédérale d'Allemagne*, Armand Colin, Paris.
- WALLICH C.I. (Ed.), (1994), *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, Washington, D.C., The World Bank.
- WALLISER B. (1994), *L'intelligence de l'Economie*, Editions Odile Jacob.

- WANIEK R.W., (1992), *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, n°1, RUFIS, Ruhr-Forschungsinstitut für Innovation.
- WASCHKUHN A., (1995), *Was ist Subsidiarität*, Westdeutscher Verlag, Opladen.
- WEGNER E., (1992), *Probleme der Einheit : Finanzausgleich im vereinten Deutschland*, n°9, Metropolis, Marburg, 210 pages.
- W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1995.
- WEISBROD B.A. in CHASE S. (Ed.), (1966), *Income Redistribution Effects and Benefit-Cost Analysis*, Washington D.C.
- WELLISCH D., (1991), « Decentralised Income Redistribution in a Federal Economy », n°20, *Working Paper*, Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaft Seminar.
- WELLISCH D., (1991), « On the decentralised provision of public goods with spillovers (...) », n°19, *Working Paper*, Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaft Seminar.
- WELLISCH D., (1995), *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 180 pages.
- WELLISCH D., WILDASIN D.E., (1995), « Dezentrale Umverteilung und Einwanderung », *Dresdner Beiträge zur Volkswirtschaftslehre*, n°16, Tech. Uni. Dresden, FB Wirtschaftswissenschaft.
- WILDASIN D.E., (1986), *Urban public finance*, Harwood Academic Publishers.
- WILDASIN D.E., (1992), « Relaxation of barriers to factor mobility and income redistribution », *Public Finance in a world of transition, 47th Congress IIPF*, Supplément Public Finance, Vol. 47.
- WILDASIN D.E., (1994), « Income redistribution and migration », *Canadian Journal of Economics*, Nr.3, Vol. XXVII, p.637.
- WILDASIN D.E., (1995), « Factor mobility, Risk and redistribution in the welfare State », *Scandinavian Journal of Economics*, Working Paper.
- WILDASIN D.E., (Septembre 1991), « Income redistribution in a common labour market », *American Economic Review*, Volume 41, Nr.4, p. 757-774.
- WILLIAMSON O.E., (1979), « Transaction costs economics: the Governance of Contractual Relations », *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, p. 233-261.
- WINCKLER A. (1995), « Description d'une crise ou crise d'une description », *Le débat*, N°87, p.59-73.
- WISEMAN J., (1985), *Genesis, Aims and Goals of Social Policy*, Public Finance and Social Policy, 39th Congress IIPF, Wayne State University Press, Detroit.
- Wissenschaftliches Beirat bei dem Bundesministerium für Wirtschaft (août 1994), *Gutachten : Ordnungspolitische Orientierung für die Europäische Union*, Tübingen.
- WOLFELSPERGER A., (1986), « Les conceptions libérales de la justice », *Supplément Cahiers Français*, N°228, La Documentation Française, Paris.
- WOLFELSPERGER A., (1995), *Economie politique*, Thémis économie, Presse Universitaire de France, Paris, 490 pages
- WULFSOHN L., WERNLE G., (1923), *L'évasion des capitaux allemands*, avec une préface de V. Cambon, Société Anonyme d'Éditions, Paris, 124 pages.
- WUST H.F. (1981), *Föderalismus : Grundlage für Effizienz in der Staatswissenschaft*, Göttingen.
- ZILLER G., OSCHATZ G.B., (1993), *Der Bundesrat*, Droste Verlag Düsseldorf
- ZIMMERMANN H., DÖRING T., (1993), *Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik*, n°19, Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, Bonn, 144 pages.
- ZIMMERMANN K.W., KAHLENBORN W., (1994), *Umweltföderalismus*, Berlin, Ed. Sigma,WZB, 287 pages.
- ZINN K.G. (1992), *Soziale Marktwirtschaft*, Mannheim, BI Taschen-Buch Verlag - Meyers Forum.
- ZODROW G.R. (Eds.), (1983), *Local Provision of Public Services: the Tiebout Model after Twenty-Five Years*, Academic Press.



# GLOSSAIRE

## ALLEMAND - FRANCAIS

*Allgemeine Zuweisungen* : dotations générales

*AOK-Gemeinschaft* : Association des caisses locales d'assurance sociale

*AOK-Verband* : le syndicat des caisses locales d'assurance sociale

*Arbeitsgemeinschaft* : communauté du travail

*Auftragsaufgaben* : compétences menées par délégation d'un échelon supérieur, du Land ou du Bund

*Ausgleichsmesszahl* : seuil de péréquation

*Bedarfmesszahl* : Indice de capacité financière désirée

*Bedarfszuweisungen* : subventions liées au besoin

*Bezirke* : zones administratives de la R.D.A.

*BfLR* : L'Office Fédéral de Recherches pour l'Aménagement du Territoire

*BMBau* : Ministère Fédéral de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Logement

*Bund* : alliance, le Gouvernement Fédéral

*Bundesakt* : Acte fédéral (d'alliance)

*Bundesamt für Finanzen*, : Ministère Fédéral des Finances

*Bundesanstalt für Arbeit* : l'Office Fédéral pour le Travail

*Bundesauftragsfinanzverwaltung* : administration financière du Bund déléguée

*Bundesausbauorte* : centres urbains de régions rurales bénéficiant d'aides régionales spécifiques

*Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* : Ministère Fédéral du Travail et des Affaires Sociales

*Bundesrat* : Chambre des Länder

*Bundesschuldenverwaltung* : administration fédérale chargée des dettes

*Bundestag* : Parlement

*Bundestreue* : loyauté fédérale

*Bürgerinitiative* : initiatives de citoyens

*CDU* : le parti-chrétien démocrate allemand

*Deutsche Bundesbahn* : l'équivalent allemand de la S.N.C.F.

*Deutsche Bundespost* : La Poste

*Deutscher Bund* : Confédération germanique (1815)

*Deutscher Städtetag* : Conseil des Villes allemandes

*Einkommen und Körperschaftsteuer* : Impôt sur le revenu et les sociétés

*Einkommensleistungen et Barerstattung* : les prestations monétaires sur le revenu

*Erblastenfonds* : charges héritées de l'ancienne RDA

*Ergänzungszuweisungen des Bundes* : subventions non affectées du Bund (troisième niveau de péréquation)

*Finanzausgleich* : péréquation

*Finanzausgleichmasse* : assiette fiscale de péréquation

*Finanzbericht* : Rapport sur les finances publiques

*Finanzföderalismus* : fédéralisme financier

*Finanzverwaltung* : administration financière

*Fonds Deutsche Einheit* : Fonds de l'Unité Allemande

*Freiwillige Aufgaben* : les tâches facultatives

*Gemeinde* : Communes

*Gemeindeanteil an der Einkommensteuer* : part communale de l'impôt sur le revenu

*Gemeindefinanzverfassung* : Constitution Financière des Communes

*Gemeinschaftsaufgaben* : tâches communes

*Gemeinschaftssteuern* : Impôts partagés

*Gemeinwirtschaft* : économie collective ou solidaire.

*Gesamtschlüsselmasse* : assiette fiscale totale, servant de base au calcul des différentes dotations

*Gewerbesteuer* : taxe professionnelle levée sur le chiffre d'affaires et sur le capital des entreprises industrielles et commerciales

*Gewerbesteuerumlage* : transfert de rééquilibrage au profit des Länder et du Bund à partir des recettes de la taxe professionnelle. Il est calculé en partie en fonction du taux appliqué sur les bases fiscales locales (*Hebesatz*).

*Grunderwerbsteuer* : impôt sur l'acquisition de terrain

*Grundgesetz* : Loi Fondamentale (Constitution de la R.F.A.)

*Grundsteuer* : la taxe foncière, levée sur les immobilisations agricoles (type A) et sur l'immobilier bâti et non bâti (type B)

*Hebesatz* : taux appliqué, par les communes, sur la base fiscale locale de la taxe foncière et de la taxe professionnelle

prélevée sur le chiffre d'affaires. Multiplié au taux de base fixé par la Loi, il détermine le taux de l'impôt appliqué.

*Hilfe zum Lebensunterhalt* : l'aide de subsistance

*Hilfe zur Pflege* : aide pour les soins

*Innere Dienst* : Services internes

*kommunalen Finanzausgleich* : péréquation financière locale

*Konkurrierende Gesetzgebung* : législation concurrentes c'est à dire une liste de compétences concurrentes

*Körperschaftsteuer* : impôt sur les sociétés

*Kraftfahrzeugsteuer* : Taxe sur les véhicules à moteur

*Kreditabwicklungsfonds* : Fonds de liquidation

*Kreise* : l'équivalent des districts ou des communautés de communes

*Kreisfreie Städte* : villes indépendantes d'un *Kreis*

*KStB ou kommunalen Strassenbau* : Construction des voiries urbaines

*Länder* : les Etats-membres, ou Régions

*Länderfinanzausgleich* : péréquation financière horizontale entre les Länder

*Landesausgleichsstock* : Fonds de Péréquation du Land

*Landeshoheit*: souveraineté des Länder

*Landeswohlfahrtsverband (LWV)* : Union Régionale de Prévoyance

*Landkreis* : l'équivalent des canton, arrondissement

*Landtag* : Parlement régional

*Lastenausgleichsgesetz* : Loi de Péréquation des Charges

*Leistungsarten* : Fonctions du budget social

*Lohnsummensteuer* : la taxe sur les salaires

*Maßnahmen* : Mesures

*Materialband zum Sozialbericht* : annexes statistiques au budget social de la R.F.A.

*Matrikularbeiträge* : dotation financière des Etats au *Reich* allemand (IIème Empire)

*Mischsystem* : système fiscal mixte

*Mitbestimmungsrecht* : droit de codécision ou de cogestion

*Oberfinanzdirektionen* : directions régionales financières, qui sont à la fois administrations financières du Bund et des Länder (fédéralisme coopératif)

*ÖPNV* ou *Öffentliche Personennahverkehr* : transport régional et urbain public de voyageurs

*Pflichtaufgaben* : tâches obligatoires

*Planungsrat* : Conseil de planification

*Rechtsstaat* : Etat de Droit

*Regierungsbezirke* : districts administratifs

*Reich* : Empire et Etat central

*Reichsverfassung* : Constitution de l'Empire

*Rheinbund* confédération du Rhin

*Schlüsselmasseanteil* : l'assiette totale de péréquation

*Schlüsselzuweisungen* : subvention de péréquation

*Selbstverwaltung* : auto-administration communale

*Solidaritätszuschlag* : impôt de solidarité

*Solidarpakt* : Pacte de Solidarité

*Sonstige allgemeine Zuweisungen* : subventions diverses

*Sozialbericht* : budget social de la R.F.A.

*Soziale Marktwirtschaft* : l'Economie Sociale de Marché

*Sozialhilfe* : l'aide sociale

*Sozialstaat* : Etat social

*Sozialstaat* : Etat social

*SPD* : Parti Social-Démocrate

*Stadt-Umland* : ville – périphérie

*Steuerkraftmesszahl* : Indice de capacité financière effective

*Steuerverbund* : assiette fiscale

*Trennsystem* : système fiscal différencié

*Treuhandanstalt* : l'Office de Liquidation des anciens combinats est-allemands

*Umsatzsteuer* : T.V.A.

*Verbundsystem* : système fiscal lié, commun

*Verkehrsprojekte Deutsche Einheit* : Projets de Transport de l'Unité Allemande

*Vermögensteuer* : Impôt sur la capital

*Waren und Dienste, Allgemeine Dienste und Leistungen* : les prestations en nature et pour des services

*Zinsabschlag* : déductions d'intérêts

*Zollverein* : union douanière

*Zonenrandgebiet* : régions situées le long de la ligne de démarcation inter-allemande est intégrées aux programmes fédéraux d'aides régionales.

*Zuschüsse* : dotations

*Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln* : transferts sociaux publics

*Zweckgebundene Zuweisungen* : dotations conditionnelles

*Zweckverbände* : groupements d'intérêts locaux et régionaux

**FRANÇAIS - ALLEMAND**

Acte fédéral (d'alliance) : *Bundesakt*

Administration fédérale chargée des dettes : *Bundesschuldenverwaltung*

Administration financière du Bund déléguée :  
*Bundesauftragsfinanzverwaltung*

Administration financière :  
*Finanzverwaltung*

Aide de subsistance : *Hilfe zum Lebensunterhalt*

Aide pour les soins : *Hilfe zur Pflege*

Aide sociale : *Sozialhilfe*

Annexes statistiques au budget social de la R.F.A. : *Materialband zum Sozialbericht*

Assiette fiscale de péréquation :  
*Finanzausgleichsmasse*

Assiette fiscale totale, servant de base au calcul des différentes dotations :  
*Gesamtschlüsselmasse*

Assiette fiscale : *Steuerverbund*

Assiette totale de péréquation :  
*Schlüsselmasseanteil*

Association des caisses locales d'assurance sociale : *AOK-Gemeinschaft*

Auto-administration communale :  
*Selbstverwaltung*

Budget social de la R.F.A. : *Sozialbericht*

Canton, arrondissement : *Landkreis*

Centres urbains de régions rurales bénéficiant d'aides régionales spécifiques :  
*Bundesausbauorte*

Chambre des Lender : *Bundesrat*

Charges héritées de l'ancienne RDA :  
*Erblastenfonds*

Communauté du travail :  
*Arbeitsgemeinschaft*

Communes : *Gemeinde*

Compétences menées par délégation d'un échelon supérieur, du Land ou du Bund  
*Auftragsaufgaben*

Confédération du Rhin : *Rheinbund*

Confédération germanique (1815) :  
*Deutscher Bund*

Conseil de planification : *Planungsrat*

Conseil des Villes allemandes : *Deutscher Städtetag*

Constitution de l'Empire :  
*Reichsverfassung*

Constitution Financière des Communes :  
*Gemeindefinanzverfassung*

Construction des voiries urbaines : *KStB ou kommunalen Strassenbau*

Déductions d'intérêts : *Zinsabschlag*

Directions régionales financières, qui sont à la fois administrations financières du Bund et des Länder (fédéralisme coopératif) : *Oberfinanzdirektionen*

Districts administratifs : *Regierungsbezirke*

Districts ou des communautés de communes : *Kreise*

Dotations financières des Etats au Reich allemand (IIème Empire) :  
*Matrikularbeiträge*

Dotations conditionnelles :  
*Zweckgebundene Zuweisungen*

Dotations générales : *Allgemeine Zuweisungen*

Dotations : *Zuschüsse*

Droit de codécision ou de cogestion :  
*Mitbestimmungsrecht*

Economie collective ou solidaire :  
*Gemeinwirtschaft*

Economie Sociale de Marché : *Soziale Marktwirtschaft*

Empire et Etat central : *Reich*

Etat de Droit : *Rechtsstaat*

Etat social : <i>Sozialstaat</i>	Loyauté fédérale : <i>Bundestreue</i>
Etats-membres, ou Régions : <i>Länder</i>	Mesures: <i>Maßnahmen</i>
Fédéralisme financier : <i>Finanzföderalismus</i>	Ministère Fédéral de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Logement : <i>BMBau</i>
Fonctions du budget social : <i>Leistungsarten</i>	Ministère Fédéral des Finances : <i>Bundesamt für Finanzen</i>
Fonds de l'Unité Allemande : <i>Fonds Deutsche Einheit</i>	Ministère Fédéral du Travail et des Affaires Sociales : <i>Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung</i>
Fonds de liquidation : <i>Kreditabwicklungsfonds</i>	Office de Liquidation des anciens combinats est-allemands : <i>Treuhandanstalt</i>
Fonds de Péréquation du Land : <i>Landesausgleichsstock</i>	Office Fédéral de Recherches pour l'Aménagement du Territoire : <i>BfLR</i>
Gouvernement Fédéral, alliance : <i>Bund</i>	Office Fédéral pour le Travail : <i>Bundesanstalt für Arbeit</i>
Groupements d'intérêts locaux et régionaux : <i>Zweckverbände</i>	Pacte de Solidarité : <i>Solidarpakt</i>
Impôt de solidarité : <i>Solidaritätszuschlag</i>	Parlement régional : <i>Landtag</i>
Impôt sur l'acquisition de terrain : <i>Grunderwerbsteuer</i>	Parlement : <i>Bundestag</i>
Impôt sur la capital : <i>Vermögensteuer</i>	Part communale de l'impôt sur le revenu : <i>Gemeindeanteil an der Einkommensteuer</i>
Impôt sur le revenu et les sociétés : <i>Einkommen und Körperschaftsteuer</i>	Parti Social-Démocrate : <i>S.P.D.</i>
Impôt sur les sociétés : <i>Körperschaftsteuer</i>	Parti Chrétien-démocrate allemand : <i>CDU</i>
Impôts partagés : <i>Gemeinschaftssteuern</i>	Péréquation financière horizontale entre les Länder : <i>Länderfinanzausgleich</i>
Indice de capacité financière désirée : <i>Bedarfsmesszahl</i>	Péréquation financière locale : <i>kommunalen Finanzausgleich</i>
Indice de capacité financière effective : <i>Steuerkraftmesszahl</i>	Péréquation : <i>Finanzausgleich</i>
Initiatives de citoyens : <i>Bürgerinitiative</i>	Prestations en nature et pour des services : <i>Waren und Dienste, Allgemeine Dienste und Leistungen</i>
La Poste : <i>Deutsche Bundespost</i>	Prestations monétaires sur le revenu : <i>Einkommensleistungen et Barerstattung</i>
<i>Landeswohlfahrtsverband</i> (LWV) : Union Régionale de Prévoyance	Projets de Transport de l'Unité Allemande : <i>Verkehrsprojekte Deutsche Einheit</i>
Législation concurrentes c'est à dire une liste de compétences concurrentes : <i>Konkurrierende Gesetzgebung</i>	Rapport sur les finances publiques : <i>Finanzbericht</i>
Loi de Péréquation des Charges : <i>Lastenausgleichsgesetz</i>	
Loi Fondamentale (Constitution de la R.F.A.) : <i>Grundgesetz</i>	

Régions situées le long de la ligne de démarcation inter-allemande est intégrées aux programmes fédéraux d'aides régionales : *Zonenrandgebiet*

S.N.C.F. (équivalent allemand) : *Deutsche Bundesbahn* :

Services internes : *Innerer Dienst*

Seuil de péréquation : *Ausgleichsmesszahl*

Souveraineté des Länder : *Landeshoheit*

Subvention de péréquation : *Schlüsselzuweisungen*

Subventions diverses : *Sonstige allgemeine Zuweisungen*

Subventions liées au besoin : *Bedarfszuweisungen*

Subventions non affectées du Bund (troisième niveau de péréquation) : *Ergänzungszuweisungen des Bundes*

Syndicat des caisses locales d'assurance sociale : *AOK-Verband*

Système fiscal différencié : *Trennsystem*

Système fiscal lié, commun : *Verbundsystem*

Système fiscal mixte : *Mischsystem*

T.V.A. : *Umsatzsteuer*

Tâches communes : *Gemeinschaftsaufgaben*

Tâches facultatives : *Freiwillige Aufgaben*

Tâches obligatoires : *Pflichtaufgaben*

Taux appliqué, par les communes, sur la base fiscale locale de la taxe foncière et de la taxe professionnelle prélevée sur le chiffre d'affaires. Multiplié au taux de base fixé par la Loi, il détermine le taux de l'impôt appliqué : *Hebestatz*

Taxe foncière, levée sur les immobilisations agricoles (type A) et sur l'immobilier bâti et non bâti (type B) : *Grundsteuer*

Taxe professionnelle levée sur le chiffre d'affaires et sur le capital des entreprises industrielles et commerciales : *Gewerbesteuer*

Taxe sur les salaires : *Lohnsummensteuer*

Taxe sur les véhicules à moteur : *Kraftfahrzeugsteuer*

Transfert de rééquilibrage au profit des Länder et du Bund à partir des recettes de la taxe professionnelle. Il est calculé en partie en fonction du taux appliqué sur les bases fiscales locales (*Hebesatz*) : *Gewerbesteuerumlage*

Transferts sociaux publics : *Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln*

Transport régional et urbain public de voyageurs : *ÖPNV* ou *Öffentliche Personennahverkehr*

Union douanière : *Zollverein*

ville – périphérie : *Stadt-Umland*

Villes indépendantes d'un *Kreis* : *Kreisfreie Städte*

Zones administratives de la R.D.A. : *Bezirke*

## Liste des figures

Figure 1 : une typologie d'inspiration fédérale des missions de l'Etat.....	36
Figure 2: état du monde dans l'économie du bien-être parétienne .....	51
Figure 3: une schématisation du modèle de TIEBOUT .....	59
Figure 4 : la détermination de la Constitution optimale.....	68
Figure 5 : la problématique « Public Choice ».....	74
Figure 6 : gain d'efficacité par une offre décentralisée : perspective en termes d'élasticité ...	79
Figure 7 : effets de débordement et sous-optimalité .....	85
Figure 8 : un bref raccourci de la procédure rawlsienne .....	98
Figure 9 : la compensation chez KALDOR (1939) et HICKS.....	104
Figure 10 : frontière des utilités possibles et choix de répartition .....	107
Figure 11 : interdépendance des utilités et optimum de Pareto : le cas de « Jeff » et « Mutt » .....	110
Figure 12 : l'espace de la redistribution .....	125
Figure 13 : consensus redistributif et constitution de la « nation.....	127
Figure 14 : un modèle simple du transfert fiscal régional à 2 régions .....	132
Figure 15 : courbe de redistribution (d'après PIKETTY, 1996c) .....	140
Figure 16 : une localisation égalitariste et ses limites.....	158
Figure 17 : mobilité des agents, équilibre stable et équilibre instable .....	166
Figure 18 : impact des transferts sur les équilibres de migration des régions A et B .....	167
Figure 19 : équilibre de marché et migration .....	170
Figure 20 : frontière de distribution de revenus .....	171
Figure 21 : évolution des contributions principales autour de la problématique centralisation – décentralisation de la fonction de redistribution » .....	178
Figure 22 : organisation des conseils ouvriers et des conseils économiques : choix coopératifs et logique fédérale .....	217
Figure 23 : organisation de la branche charbon et potasse dans les années 20.....	222
Figure 24 : une synthèse de la perception allemande de la péréquation : .....	234
Figure 25 : les différents niveaux de pouvoir en Allemagne .....	250
Figure 26 : la péréquation communale au sens large en 1995 (Finanzbericht 1997, p. 152). 314	

Figure 27 : organisation Financière de la Loi de Financement du Transport Communal ;  
(1995-1996, en millions de DM ; Source: Syndicat des Entreprises de Transports, 1994)  
..... 342

Figure 28 : un débat constitutionnel en deux temps..... 387

Figure 29 : une schématisation des liens réseaux entre le réseau autoroutier et le réseau de  
villes en Allemagne..... 405

## Liste des tableaux

Tableau 1 : la problématique du « fiscal residuum » : effets sur le revenu.....	90
Tableau 2 : répartition des compétences pour la fonction de redistribution et justifications théoriques .....	184
Tableau 3 : répartition des sièges de l'Assemblée Constituante de 1919 .....	209
Tableau 4 : la composition du Conseil Economique Provisoire (326 membres).....	219
Tableau 5 : constitution du Conseil National des Charbons .....	223
Tableau 6 : répartition du produit fiscal en RFA en 1991 (en milliards (Mrd) de DM) .....	238
Tableau 7 : participation aux recettes fiscales totales (en %) .....	240
Tableau 8 : compétences respectives de la Fédération, des Länder et des collectivités territoriales .....	255
Tableau 9 : la fonction publique allemande en 1993 (effectifs et millions de DM) .....	256
Tableau 10 : budget des différents niveaux de pouvoir et part des transferts en R.F.A. (en milliards de DM) .....	256
Tableau 11 : le budget social de la R.F.A. : un rapide coup d'œil.....	269
Tableau 12 : budget social de la R.F.A. en 1993 (milliards de DM) .....	270
Tableau 13 : budget social de la R.F.A. en fonction des sources et types de financement - 1993 (en milliards de DM) .....	271
Tableau 14 : organisation des différentes caisses concurrentes du régime légal en Allemagne .....	272
Tableau 15 : répartition des compétences financières pour la politique sociale entre les différents niveaux de pouvoir en Allemagne en 1993.....	277
Tableau 16 : organisation verticale du système social en R.F.A. en 1993.....	278
Tableau 17 : répartition institutionnelle des transferts sociaux publics : transferts monétaires et transferts en nature ou pour des services.....	279
Tableau 18 : une tendance lourde à la centralisation des dépenses sociales.....	280
Tableau 19 : part des transferts sociaux dans le budget total de chaque niveau de pouvoir..	281
Tableau 20 : les dotations complémentaires du Bund.....	291
Tableau 21 : une analyse fédérale des charges liées au pacte de solidarité en 1995 .....	293
Tableau 22 : transferts publics nets en direction de l'Allemagne de l'Est (milliards de DM)	294
Tableau 23 : principales recettes fiscales des communes ouest-allemandes en 1995 (milliards de DM) .....	301

Tableau 24 : part des dépenses d'investissement dans le budget des communes ouest-allemandes.....	302
Tableau 25 : endettement des communes dans les anciens Länder.....	303
Tableau 26 : disparités de recettes de la taxe professionnelle par type de région (En 1986, En DM/hb).....	304
Tableau 27 : disparités de recettes de la part communale de l'impôt sur le revenu par type de région (En 1986, En DM/hb).....	305
Tableau 28 : méthode de calcul de la part communale de l'impôt sur le revenu (1).....	306
Tableau 29 : méthode de calcul de la part communale de l'impôt sur le revenu (2).....	306
Tableau 30 : impact redistributif de la répartition de l'impôt sur le revenu.....	307
Tableau 31 : assiettes fiscales locales – Steuerverbund - dans les anciens Länder en 1995..	308
Tableau 32 : mécanismes de correction lors de la péréquation fiscale locale.....	309
Tableau 33 : clés de répartition entre les différents types de collectivités locales (Schlüsselzuweisungen).....	311
Tableau 34 : exemple de facteurs de correction pour les grandes villes de Hesse.....	311
Tableau 35 : détermination de la capacité financière effective (Steuerkraftmesszahl) de Francfort (1995).....	312
Tableau 36 : fréquentation de divers établissements culturels de la ville de Francfort.....	317
Tableau 37 : impact sur les finances de la ville de Francfort d'une modification de la clé de détermination des Schlüsselzuweisungen.....	318
Tableau 38 : transferts de péréquation liés aux charges de traitement du chômage (1993)...	318
Tableau 39 : contributions des communes ouest-allemandes au Pacte de solidarité.....	320
Tableau 40 : contribution de Francfort aux mécanismes de la solidarité inter-allemande.....	321
Tableau 41 : structures des dépenses et recettes des communes est-allemandes en pourcentage du niveau des communes ouest-allemandes.....	322
Tableau 42 : nouvelle organisation de la péréquation financière locale dans les communes est-allemandes.....	323
Tableau 43 : la péréquation communale en Bavière en 1994.....	325
Tableau 44 : un plan de financement explicite et une solidarité qui s'enracine au niveau régional : les transferts du Land de Hesse vers les nouveaux Länder (en millions de DM).....	326
Tableau 45 : la gare de Leipzig (édifiée à partir de 1905).....	328
Tableau 46 : facteurs déterminant l'appartenance à une région de référence pour le marché du travail.....	333
Tableau 47 : une évaluation de la politique régionale en Allemagne 1986 - 1990.....	336
Tableau 48 : grandes tendances dans les régions aidées par rapport aux régions non aidées	336
Tableau 49 : redéploiement des aides en Allemagne de l'Est.....	338

Tableau 50 : aides structurelles du Bund aux Länder en 1992 .....	344
Tableau 51 : répartition institutionnelle des compétences publiques pour la politique régionale .....	345
Tableau 52 : la dispersion des salaires dans quelques pays développés .....	359
Tableau 53 : distribution du revenu net par personne dans certains pays développés.....	361
Tableau 54 : évolution de divers indicateurs d'inégalité en Allemagne entre 1962 et 1988.	365
Tableau 55 : diversité sémantique en Allemagne autour des concepts d'Etat central et d'Etats fédérés .....	398

## Liste des graphiques

Graphique 1 : la courbe de Kuznets .....	115
Graphique 2 : similitude entre le modèle de transfert fiscal et l'expérience allemande : transferts régionaux en Allemagne en 1970 .....	133
Graphique 3 : impact redistributif de l'E.I.T.C. aux Etats-Unis (cas d'une personne avec deux enfants à charge en 1996).....	143
Graphique 4 : transferts sociaux publics en % du P.I.B.....	192
Graphique 5 : croissance comparée Bund/Länder/Communes dans le financement des transferts sociaux —indice 100 de 1960 .....	280
Graphique 6 : évolution de la part relative Bund/Länder/Gemeinde dans le financement des transferts sociaux depuis 1960 – Budget social de la R.F.A. ; Allemagne unie .....	281
Graphique 7 : part du budget social par rapport au produit social brut 1991-1993 .....	282
Graphique 8 : solde de financement – budget social de la R.F.A 1987-1993 .....	283
Graphique 9 : effets redistributifs de la péréquation financière horizontale (deuxième niveau) entre Länder : estimation de recettes fiscales 1996 en % du P.I.B. régional de 1995 ...	295
Graphique 10 : évolution des dépenses nettes des communes pour l'aide sociale ; anciens Länder – en milliards de DM et en % des dépenses totales des communes .....	303
Graphique 11 : un bilan régionalisé des aides liées à la mission commune 1992-1996 .....	335
Graphique 12 : dépenses de protection sociale et pauvreté.....	363
Graphique 13 : dépenses de protection sociale et distribution de revenus.....	363
Graphique 14 : redistribution et pauvreté dans les années 80 .....	364
Graphique 15 : transferts sociaux et croissance .....	366
Graphique 16 : capacité fiscale moyenne par habitant.....	375
Graphique 17 : inégalité de capacité fiscale entre les Länder ; 1970-1994 : 10 Länder ; 1995 : 16 Länder.....	377
Graphique 18 : Indice de Gini pondéré par la population – méthode « individualiste » 1970-1994 : 10 Länder ; 1995 : 16 Länder.....	378
Graphique 19 : évaluation du pouvoir redistributif de la péréquation financière .....	379
Graphique 20 : Evaluation du pouvoir redistributif de la péréquation financière avant et après redistribution ; 1970-1994 :10 Länder / 1995 : 16 Länder – (en %).....	379
Graphique 21 : capacité financière des Länder : déviation par rapport à la moyenne .....	380

# - TABLE DES MATIERES -

## FEDERALISME FISCAL ET REDISTRIBUTION Fondements et enseignements du fédéralisme allemand

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>1</b>
1) <i>Problématique</i> .....	4
1.1) Un élargissement indispensable de la fonction de redistribution .....	5
1.2) Centralisation, décentralisation et coordination de la fonction de redistribution ...	6
2) <i>Pourquoi une analyse du fédéralisme allemand ?</i> .....	8
3) <i>Méthodologie</i> .....	10
3.1) Une perspective de recherches normative .....	10
3.2) Une perspective de recherches positive et pragmatique.....	11
3.2.1) Une perspective « évaluative » et « prescriptive » .....	12
3.3) La confrontation des deux perspectives : une question de conformité.....	13
3.3.1) Un double ancrage dans la sphère théorique et empirique .....	13
 <b>CHAPITRE PRELIMINAIRE - LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE ECONOMIQUE DU FEDERALISME .....</b>	 <b>15</b>
1) <i>Pourquoi l'Etat ?</i> .....	16
1.1) L'intuition des biens publics, des politiques de redistribution et de la fonction de stabilisation.....	16
1.2) Théorie économique et intervention publique : quelles justifications ? .....	18
1.3) Le rôle de l'Etat : non plus pourquoi mais comment ?.....	19
2) <i>Comment l'Etat?</i> .....	20
2.1) LEIBNIZ versus BODIN : deux conceptions de l'Etat qui s'affrontent.....	20
2.1.1) France : la perception politique d'une souveraineté indivisible .....	20
2.1.2) Allemagne : une perception économique d'une souveraineté partagée .....	21
2.2) Les fondements d'une analyse économique du fédéralisme .....	23
2.2.1) TOCQUEVILLE et FRANTZ : le choix d'une analyse pragmatique en termes de compétences .....	23
2.2.2) En quête d'un optimum de l'action publique : HEGEL à la rencontre de TOCQUEVILLE.....	28
2.2.3) Une réflexion sur le fédéralisme particulièrement délaissée en France .....	30
2.2.4) Une grille de lecture économique de l'Etat fédéral qui hérite de nombreuses influences.....	31
2.2.5) Fédéralisme et compétences publiques : une typologie ?.....	36
Résumé du chapitre préliminaire.....	41

\* \* \*

---



---

**PREMIERE PARTIE - FEDERALISME et REDISTRIBUTION : DEBATS THEORIQUES.....43**

---



---

**CHAPITRE 1 - QUELLE DEFINITION ECONOMIQUE DU FEDERALISME ?... 45**

1) <i>Une issue au dilemme efficacité et démocratie : la théorie du « fiscal federalism » ?</i>	46
1.1) Une difficulté de marquage sémantique.....	46
1.2) Une structure de l'Etat à plusieurs niveaux de pouvoirs.....	47
1.3) Un cadrage délicat.....	48
1.3.1) Un ancrage dans le paradigme néo-classique.....	49
1.3.2) Fédéralisme fiscal versus économie urbaine et locale.....	53
1.3.3) Fédéralisme fiscal versus économie spatiale.....	53
1.3.4) Un balancement permanent entre analyse normative et analyse positive.....	54
1.4) Une perspective « concurrentielle », « coopérative » et « constitutionnelle » du fédéralisme.....	56
1.4.1) Un fédéralisme concurrentiel : une contribution normative à « l'économie pure ».....	57
1.4.2) Une perspective plus pragmatique et allemande du fédéralisme : le fédéralisme coopératif.....	61
1.4.3) Une vision constitutionnelle du fédéralisme.....	63
2) <i>Une grille de lecture fondée sur l'efficacité.....</i>	78
2.1) Avantages d'une structure politique de type fédéral.....	78
2.1.1) La prise en compte des préférences régionales.....	78
2.1.2) Gains en termes d'information et de contrôle par le vote.....	79
2.1.3) Gains collectifs grâce à la mobilité des citoyens.....	80
2.1.4) Gains collectifs par la concurrence entre juridictions.....	80
2.1.5) Coût d'intégration par une action publique centralisée.....	81
2.2) Les conditions d'efficacité pour l'émergence d'une structure fédérale optimale..	81
2.2.1) Le principe de l'équivalence fiscale ou principe de correspondance.....	81
2.2.2) La nécessité d'une répartition précise des compétences.....	82
2.2.3) Le principe de connexité.....	82
2.2.4) Le principe d'autonomie.....	82
2.2.5) Les principes constitutifs d'une structure fédérale efficace.....	83
2.3) Les limites d'une construction politique de type fédéral.....	84
2.3.1) L'existence d'effets externes ou effets de débordement.....	85
2.3.2) La production de biens publics à rendements d'échelle croissants et l'imposition.....	87
2.3.3) De l'homogénéité à la ségrégation : l'acte de décès du modèle fédéral ?.....	87
2.3.4) L'écueil de la redistribution.....	89
2.3.5) La problématique de la redistribution dans un cadre fédéral.....	90
Résumé du chapitre 1.....	92

## CHAPITRE 2 - LE CONFLIT DES VALEURS INDIVIDUELLES FACE A LA REDISTRIBUTION..... 93

1) <i>Une justification idéale et impérative de la redistribution</i> .....	97
1.1) Vers une théorie globale de la justice : J. RAWLS .....	97
1.1.1) Etat originel et voile de l'ignorance .....	98
1.1.2) Une analyse pertinente .....	98
1.2) Le critère de Nozick : liberté, droit légitime et rectification .....	99
1.2.1) L'impératif des droits légitimes .....	99
1.2.2) Le principe de juste acquisition :.....	99
1.2.3) Une approche plus dynamique de la justice .....	100
1.3) Les limites de l'approche idéale : entre renonciation et redistribution privée ? .	101
2) <i>Une justification individualiste de la redistribution</i> .....	103
2.1) Une perspective en termes de compensation.....	104
2.2) Une perspective en termes de fonctions d'utilité collective.....	105
2.2.1) Les limites des fonctions d'utilité collective.....	107
2.3) L'envie : une réponse individuelle à la controverse équité - efficacité ? .....	107
2.4) Une redistribution Pareto-optimale .....	108
2.4.1) Un point de départ : des agents altruistes.....	109
2.4.2) Un problème : une redistribution qui dépend de l'allocation initiale des ressources .....	110
2.5) Une justification constitutionnelle et individuelle de la redistribution .....	111
2.6) Assurance et redistribution.....	112
2.7) Une justification sécuritaire.....	112
2.8) Une aversion des valeurs individuelles pour de trop fortes inégalités .....	113
2.8.1) Un intérêt accru face aux problèmes de la dynamique des inégalités .....	113
2.8.2) La loi de Kuznets a-t-elle encore un sens ?.....	114
2.8.3) Les apports de Piketty sur l'analyse des inégalités .....	116
2.8.4) Les enseignements des modèles dynamiques de génération des inégalités.....	118
2.8.5) Des inégalités à la redistribution .....	119
2.8.6) Pourquoi redistribuer ?.....	123
3) <i>Préférences individuelles et choix collectifs : quelle issue pour la redistribution ?</i> .	124
3.1) Les chocs des préférences individuelles : l'espace de la de la redistribution.....	124
3.1.1) La nation : une voie susceptible de résoudre ce conflit des valeurs individuelles face à la redistribution .....	125
3.1.2) L'égalité des chances : un principe d'action publique de la « nation ».....	133
3.1.3) Quel sens donner à la redistribution interrégionale ?.....	135
3.1.4) Une fonction de redistribution à multiples facettes.....	139
3.2) Redistribution et information : choix fédéraux et redistribution interrégionale explicite .....	144
3.2.1) Redistribution implicite versus redistribution explicite.....	144
Résumé	
du	
2.....	148
	chapitre

<b>CHAPITRE 3 - FEDERALISME ET REDISTRIBUTION : DE CHOIX PUBLICS EN TERMES D'EQUITE AU TATONNEMENT VERS UNE FEDERATION OPTIMALE .....</b>	<b>151</b>
1) <i>Une justification interrégionale de la redistribution.....</i>	<i>152</i>
1.1) Agents immobiliers et équité : de l'égalité des chances à l'équité territoriale et à l'équité spatiale.....	153
1.1.1) Une justification en termes d'équité territoriale.....	153
1.1.2) Une justification en termes d'accessibilité et d'équité spatiale.....	156
1.2) Redistribuer entre régions : un jeu à somme positive ?.....	161
1.2.1) Les écueils du choix des règles et de la mobilité des agents.....	162
1.3) Agents mobiles et efficacité de localisation : de l'équilibre instable à l'optimum fédéral.....	163
1.3.1) Redistribuer entre régions : de l'équilibre instable à l'équilibre stable.....	163
1.3.2) Redistribution interrégionale et redistribution interpersonnelle pour un optimum de la fédération ? .....	168
2) <i>A quel niveau de pouvoir confier la mission de la redistribution ?.....</i>	<i>177</i>
2.1) Centralisation ou décentralisation de la fonction de redistribution : un débat ouvert.....	177
2.2) Une fonction de redistribution centralisée.....	179
2.2.1) Equité et centralisation de la fonction de redistribution.....	179
2.2.2) Efficience, externalités redistributives et centralisation des politiques de redistribution.....	180
2.3) Une fonction de redistribution décentralisée.....	181
2.4) La redistribution entre coordination et péregrination.....	183
Résumé	
du	
chapitre	
3.....	186
<b>CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE</b>	<b>187</b>

---

**SECONDE PARTIE - FEDERALISME ET REDISTRIBUTION : EXPERIENCES ALLEMANDES.....191**

---

**CHAPITRE 4 - PREFERENCES INDIVIDUELLES ET NATION ALLEMANDE : L'EMERGENCE DES CHOIX REDISTRIBUTIFS ALLEMANDS AU TRAVERS DES CONSTITUTIONS ALLEMANDES (1806-1949)..... 195**

1) <i>L'histoire allemande au cœur de la problématique "fédéralisme et redistribution".</i>	<i>196</i>
1.1) Un raccourci d'histoire allemande .....	196
1.1.1) Une « Nation tard venue ».....	197
1.2) Solidarité et fédéralisme en Allemagne.....	198
1.2.1) Les tensions liées à un territoire incertain et mouvant dans l'histoire.....	198
1.2.2) Une tension entre centralisme et fédéralisme.....	198
1.2.3) Une tension d'ordre extérieur.....	199
1.2.4) Face à ces tensions historiques, un Etat construit sur des choix redistributifs ..	199

2) <i>Des prémisses aux prémices : quelle issue au conflit de la redistribution en Allemagne.?</i> .....	201
2.1) La naissance de l'Etat de droit et du fédéralisme.....	202
2.1.1) L'Etat de droit et le constitutionnalisme allemand.....	202
2.1.2) La Constitution du 16 avril 1871.....	205
2.1.3) L'insurrection socialiste de 1918 ou la difficile émergence de choix collectifs en Allemagne.....	208
2.2) La Constitution de Weimar (1919) : une constitution de compromis et l'émergence de choix redistributifs plutôt forts.....	210
2.2.1) Droits et devoirs fondamentaux des Allemands : une ébauche d'ordre économique.....	212
2.2.2) La Constitution économique et sociale .....	214
2.2.3) La Constitution financière.....	224
2.3) La Loi Fondamentale de 1949 : Etat fédéral, social et primauté des libertés et des droits individuels .....	225
2.3.1) La République de Bonn : une réaction à la dérive de la Constitution de Weimar .....	225
2.3.2) La Loi Fondamentale : peut-on parler d'une Constitution économique? .....	227
3) <i>La Constitution Financière de l'Allemagne contemporaine : entre autonomie et participation</i> .....	232
3.1) Un rapide cadrage théorique du concept de péréquation.....	233
3.2) La répartition des charges entre la Fédération et les Länder .....	234
3.3) La répartition des compétences en matière d'imposition.....	236
3.3.1) Compétence exclusive du Bund .....	236
3.3.2) Compétences concurrentes du Bund .....	236
3.3.3) Compétences exclusives des Länder .....	236
3.4) Le système fiscal : un partage fiscal qui repose sur un savant équilibre .....	237
3.4.1) Un système mixte .....	237
3.4.2) Une répartition des recettes fiscales équilibrée entre Bund et Länder .....	240
3.5) Les collectivités locales : une place à part dans la Loi Fondamentale .....	240
3.6) L'administration financière (article 108) .....	241
3.7) La gestion budgétaire du Bund et des Länder (article 109 et suivants).....	242
3.8) Loi fondamentale et « voile de l'ignorance » .....	243
Résumé .....	du chapitre
4.....	245

## **CHAPITRE 5 - PRATIQUE FEDERALE ALLEMANDE ET POLITIQUE SOCIALE : COMMENT CONCILIER MARCHE ET SOLIDARITE ? ..... 247**

1) <i>Le fédéralisme allemand au concret : entre coopération et subsidiarité</i> .....	250
1.1) Une organisation institutionnelle complexe .....	250
1.1.1) Le Bund.....	251
1.1.2) Les Länder.....	252
1.1.3) Les Kreise.....	252
1.1.4) Les communes.....	253
1.2) Répartition des compétences publiques et pragmatisme .....	253

1.2.1) Répartition des compétences publiques : une vision horizontale du fédéralisme	253	
1.2.2) Un fédéralisme de type coopératif	256	
1.2.3) Une version allemande de la subsidiarité	258	
<b>2) Ordolibéralisme et Economie sociale de marche: la voie allemande entre marché et solidarité</b>	<b>259</b>	
2.1) De l'ordolibéralisme à l'Economie Sociale de marché	259	
2.2) Le cadre : un « ordre économique et social »	260	
2.2.1) Quelle définition ?	260	
2.2.2) Quels principes ?	261	
2.3) Un Etat régulateur et ordonnateur	261	
2.3.1) Le choix de la redistribution	262	
2.3.2) La politique sociologique : des signes d'un choix politique pour une redistribution interrégionale des richesses	262	
2.3.3) Le terme « social » est-il un alibi ?	263	
2.4) Information et pouvoir intellectuel : une position-clé dans le monde ordo-libéral	264	
2.5) Le choix de la subsidiarité	265	
<b>3) La politique sociale allemande à la lumière des enseignements du « Fédéralisme Fiscal »: contradiction ou confirmation du modèle ?</b>	<b>267</b>	
3.1) Impératif constitutionnel et économie sociale de marché	267	
3.2) Le budget social de la R.F.A.	269	
3.3) Quels sont les instruments de la politique sociale en Allemagne ?	271	
3.4) Politique sociale et compétences fédérales en Allemagne	274	
3.4.1) Compétence législative	274	
3.4.2) Compétence d'exécution :	275	
3.4.3) La mission de financement	275	
3.5) Qui est en charge de la politique sociale en Allemagne ?	276	
3.5.1) Transferts monétaires et transferts en nature : quelle répartition des compétences ?	278	
3.5.2) Un engagement financier des communes de plus en plus important ?	279	
3.6) Le choc de l'unité allemande : de l'équilibre instable à la recherche d'un équilibre stable	282	
3.6.1) Une vérification du modèle de HAGIHARA (1990)	283	
3.7) Fédéralisme fiscal, unité allemande et politique sociale : une synthèse ?	284	
3.7.1) Centralisation ou décentralisation de la politique sociale ?	284	
3.7.2) L'unité allemande face au modèle de TIEBOUT : une double conformité	285	
Résumé	du	chapitre
5		286

**CHAPITRE 6 - LES CHOIX REDISTRIBUTIFS INTERREGIONAUX DU FEDERALISME ALLEMAND : LA VOIE VERS UN MODELE DE FEDERALISME SOLIDAIRE ..... 287**

1) Péréquation financière entre les Länder et unité allemande : d'un équilibre stable à un équilibre instable	288
---	-----

1.1) Une mécanique complexe mais explicite .....	288
1.1.1) Niveau 1 : la redistribution des recettes de la T.V.A.....	288
1.1.2) Niveau 2 : la péréquation horizontale entre Länder (Länderfinanzausgleich au sens strict).....	289
1.1.3) Niveau 3 : Le troisième niveau : la péréquation verticale entre le Bund et les Länder (ou « Bundesergänzungszuweisungen ») .....	290
1.2) L'Unité allemande : le défi de la solidarité inter-régionale et le choix de l'implicite.....	291
1.2.1) Quel « pacte de solidarité » pour l'unité allemande ? .....	291
1.2.2) Financement de la solidarité interrégionale : Bund ou Länder ? .....	292
1.2.3) Allemagne unie : une logique de transferts tout azimut et une certaine opacité .....	293
1.2.4) Une solidarité insupportable à terme ? .....	294
1.3) Crise de la péréquation financière et fédéralisme fiscal : un difficile retour sous « le voile de l'ignorance » .....	295
2) <i>Communes allemandes et péréquation fiscale locale : le reflet des problématiques fédérales contemporaines</i> .....	298
2.1) Les communes allemandes : le temps des incertitudes.....	298
2.1.1) Une autonomie communale garantie .....	298
2.1.2) Une enchevêtrement qui nuit à la lisibilité de l'échelon communal.....	299
2.1.3) Une organisation politique différente suivant les Länder.....	300
2.1.4) Quelles tâches pour les communes ? .....	300
2.1.5) Des ressources fiscales pour accomplir ces missions.....	301
2.1.6) Une faiblesse des investissements de plus en plus inquiétante .....	302
2.1.7) Une augmentation continue des dépenses sociales .....	302
2.1.8) Un endettement de plus en plus préoccupant .....	303
2.2) La péréquation financière locale entre les communes allemandes : le reflet des écueils du fédéralisme allemand.....	303
2.2.1) Des disparités fortes de recettes fiscales .....	304
2.2.2) La péréquation financière locale .....	307
2.3) Un exemple : Francfort sur le Main face aux communes périphériques .....	314
2.3.1) Des écart de recettes fiscales qui se creusent entre Francfort et sa périphérie ..	315
2.3.2) Des charges financières de plus en plus lourdes pour les grandes villes.....	316
2.3.3) Migrations alternantes entre Francfort et sa périphérie et fréquentation des biens publics locaux .....	316
2.3.4) Francfort et la péréquation financière communale.....	317
2.3.5) Quelle réforme ? .....	319
2.4) Les communes allemandes et l'unification : le choix des transferts .....	319
2.4.1) Les communes ouest-allemandes : une part active à l'unification allemande ..	320
2.4.2) Comparaison des structures financières entre communes est et ouest allemandes .....	321
2.4.3) L'intégration des communes est-allemandes dans la péréquation communale ..	322
2.5) Solidarité intercommunale et fédéralisme fiscal : un ancrage local et explicite des mécanismes de péréquation .....	325
3) <i>La politique régionale : un cas d'école du modèle coopératif et solidaire à l'allemande</i> .....	328
3.1) Les conséquences de la seconde guerre mondiale : l'urgence d'une politique régionale .....	329

3.1.1) Impératif constitutionnel et politique régionale : une relecture du principe d'homogénéité des conditions de vie sur le territoire de la R.F.A.....	330
3.2) Les « tâches communes » : la naissance d'un fédéralisme de type coopératif ...	330
3.2.1) Fédéralisme, coopération et solidarité : la voie allemande pour une politique régionale équilibrée .....	331
3.2.2) La tâche commune : « amélioration de la structure économique régionale »....	332
3.2.3) Tâche commune « Amélioration de la structure agricole et protection des côtes » .....	339
3.2.4) La tâche commune « constructions universitaires » .....	339
3.2.5) Cadre de la coopération et collaboration régie par l'article 91b de la Constitution .....	339
3.2.6) Les aides financières du Bund pour les investissements des Länder et communes .....	340
3.3) La politique régionale allemande à l'épreuve du modèle fédéral : de l'équité spatiale au jeu à somme positive.....	344
3.3.1) Une définition au pluriel de la politique régionale.....	344
3.3.2) Une nébuleuse d'institutions et de mécanismes de coordination et d'échanges	345
3.3.3) Les gouvernements locaux et régionaux comme révélateurs de l'intérêt collectif : le fédéralisme allemand comme fédéralisme d'anticipation.....	347
3.3.4) Une organisation dynamique de l'espace qui s'inspire du principe d'équivalence.....	348
3.3.5) L'accès à l'information : une donnée indispensable .....	348
3.3.6) Infrastructures pré-compétitives et égalité des chances : de l'équité spatiale au jeu à somme positive ? .....	349
Résumé	du chapitre
6.....	351

**CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE 353**

\* \* \*

**CHAPITRE FINAL - QUELLES EVALUATIONS ECONOMIQUES DES CHOIX REDISTRIBUTIFS DU FEDERALISME ALLEMAND ? ..... 357**

1) <i>La redistribution interpersonnelle en Allemagne s'accompagne-t-elle d'un recul de la pauvreté et des inégalités ?</i> .....	359
1.1) Un bref survol des inégalités de salaires et de revenus dans les pays développés : une singularité allemande ? .....	359
1.2) Quelle relation entre les politiques de redistribution et les objectifs de recul des inégalités et de la pauvreté ? .....	361
1.3) Un accroissement des inégalités particulièrement maîtrisé en Allemagne.....	364
1.4) L'essor des politiques de redistribution s'associe-t-il avec un recul de la croissance économique ? .....	366
1.4.1) Logiques égalitaires et « miracle » de la croissance économique .....	367

1.4.2) Les inégalités sont-elles inefficaces ? un essai de compréhension du modèle allemand à la lumière de l'analyse des inégalités .....	368
1.5) Crise de l'Etat-Providence et nouveaux défis de la redistribution .....	369
1.5.1) De nouveaux mécanismes de génération des inégalités .....	369
1.5.2) Discontinuité des politiques redistributives .....	370
1.5.3) Croyances individuelles, apprentissage et retour sous le « voile de l'ignorance » .....	371
<i>2) La redistribution interregionale en Allemagne implique-t-elle une réduction des inégalités spatiales ? .....</i>	<i>373</i>
2.1) Méthodes de mesure des inégalités territoriales en Allemagne .....	373
2.2) Une convergence des potentiel fiscaux avant redistribution ? .....	376
2.3) Le pouvoir redistributif de la péréquation financière .....	378
2.4) Unité allemande : la voie du déséquilibre mais un timide retour à des logiques transparentes .....	380
2.5) Fédéralisme et transparence : une vertu de l'expérience allemande.....	381
<i>3) Une issue au conflit de la redistribution ? Une ébauche de modèle de choix constitutionnels à deux niveaux .....</i>	<i>385</i>
3.1) Remplacer les agents sous le « voile de l'ignorance » et accroître l'incertitude par une négociation constitutionnelle à deux tours.....	385
3.2) Le choix d'un fédéralisme de type « sociologique » et horizontal.....	387
Résumé du chapitre final.....	389

**CONCLUSION GENERALE ..... 391**

<b>ANNEXES.....</b>	<b>397</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>426</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>447</b>
<b>LISTE DES FIGURES.....</b>	<b>453</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>455</b>
<b>LISTE DES GRAPHIQUES.....</b>	<b>458</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>459</b>



# - SOMMAIRE -

## FEDERALISME FISCAL ET REDISTRIBUTION Fondements et enseignements du fédéralisme allemand

### INTRODUCTION GENERALE

- 1) *Problématique*
- 2) *Pourquoi une analyse du fédéralisme allemand ?*
- 3) *Méthodologie*

### CHAPITRE PRELIMINAIRE - LES FONDEMENTS DE L'ANALYSE ECONOMIQUE DU FEDERALISME

- 1) *Pourquoi l'Etat ?*
- 2) *Comment l'Etat ?*

\* \* \*

## **PREMIERE PARTIE - FEDERALISME et REDISTRIBUTION : DEBATS THEORIQUES**

### CHAPITRE 1 - QUELLE DEFINITION ECONOMIQUE DU FEDERALISME ?

- 1) *Une issue au dilemme efficacité et démocratie : la théorie du « fiscal federalism » ?*
- 2) *Une grille de lecture fondée sur l'efficience*

### CHAPITRE 2 - LE CONFLIT DES VALEURS INDIVIDUELLES FACE A LA REDISTRIBUTION

- 1) *Une justification idéale et impérative de la redistribution*
- 2) *Une justification individualiste de la redistribution*
- 3) *Préférences individuelles et choix collectifs : quelle issue pour la redistribution ?*

### CHAPITRE 3 - FEDERALISME ET REDISTRIBUTION : DE CHOIX PUBLICS EN TERMES D'EQUITE AU TATONNEMENT VERS UNE FEDERATION OPTIMALE

- 1) *Une justification interrégionale de la redistribution*
- 2) *A quel niveau de pouvoir confier la mission de la redistribution ?*

## **SECONDE PARTIE - FEDERALISME ET REDISTRIBUTION :** **EXPERIENCES ALLEMANDES**

### **CHAPITRE 4 - PREFERENCES INDIVIDUELLES ET NATION ALLEMANDE : L'EMERGENCE DES CHOIX REDISTRIBUTIFS ALLEMANDS AU TRAVERS DES CONSTITUTIONS ALLEMANDES (1806-1949)**

- 1) L'histoire allemande au cœur de la problématique « fédéralisme et redistribution »*
- 2) Des prémisses aux prémices : quelle issue au conflit de la redistribution en Allemagne?*
- 3) La Constitution Financière de l'Allemagne contemporaine : entre autonomie et participation*

### **CHAPITRE 5 - PRATIQUE FEDERALE ALLEMANDE ET POLITIQUE SOCIALE : COMMENT CONCILIER MARCHE ET SOLIDARITE ?**

- 1) Le fédéralisme allemand au concret : entre coopération et subsidiarité*
- 2) Ordolibéralisme et Economie sociale de marche: la voie allemande entre marché et solidarité*
- 3) La politique sociale allemande à la lumière des enseignements du « Fédéralisme Fiscal »: contradiction ou confirmation du modèle ?*

### **CHAPITRE 6 - LES CHOIX REDISTRIBUTIFS INTERREGIONAUX DU FEDERALISME ALLEMAND : LA VOIE VERS UN MODELE DE FEDERALISME SOLIDAIRE**

- 1) Péréquation financière entre les Länder et unité allemande : d'un équilibre stable à un équilibre instable*
- 2) Communes allemandes et péréquation fiscale locale : le reflet des problématiques fédérales contemporaines*
- 3) La politique régionale : un cas d'école du modèle coopératif et solidaire à l'allemande*

\* \* \*

**CHAPITRE FINAL - QUELLES EVALUATIONS ECONOMIQUES DES CHOIX REDISTRIBUTIFS DU FEDERALISME ALLEMAND ?**

*1) La redistribution interpersonnelle en Allemagne s'accompagne-t-elle d'un recul de la pauvreté et des inégalités ?*

*2) La redistribution interrégionale en Allemagne implique-t-elle une réduction des inégalités spatiales ?*

*3) Une issue au conflit de la redistribution ? Une ébauche de modèle de choix constitutionnels à deux niveaux*

**CONCLUSION GENERALE**

**ANNEXES**

**BIBLIOGRAPHIE**

**GLOSSAIRE**

**LISTE DES FIGURES**

**LISTE DES TABLEAUX**

**LISTE DES GRAPHIQUES**

**TABLE DES MATIERE**

**FEDERALISME FISCAL ET REDISTRIBUTION**  
**Fondements et enseignements du fédéralisme allemand**

Résumé

Partant d'une analyse des fondements et des apports du « fiscal federalism », cette thèse place la redistribution au centre de la problématique fédérale. Face à l'hétérogénéité des valeurs individuelles confrontées à la question de la redistribution, qui s'exprime souvent en termes de conflit, l'émergence des choix collectifs est difficile. Le rôle économique de la « nation », le principe d'égalité des chances, les transferts, interpersonnels comme interrégionaux, sont alors déterminants pour l'espace des politiques publiques de redistribution, qui est de plus soumis à la contrainte du « vote avec les pieds ». Sous hypothèse de parfaite mobilité des agents, la question d'une centralisation de la fonction de redistribution se déplace alors vers une réflexion en termes de coordination de l'action publique.

Qu'en est-il des expériences fédérales allemandes ? D'abord, les choix constitutionnels allemands se caractérisent par des choix redistributifs plutôt forts, les agents se trouvant souvent dans l'histoire allemande dans une situation d'incertitude (« voile de l'ignorance »). Ensuite, l'ancrage théorique – l'ordolibéralisme –, la pratique fédérale et les nombreux mécanismes, à la fois interpersonnels (politique sociale) et interrégionaux (péréquation financière, au niveau des Länder mais aussi au niveau des communes, politique régionale) fondent une vision non seulement coopérative mais solidaire du fédéralisme allemand. Enfin, l'unité allemande et les menaces de dépeuplement des régions est-allemandes ont largement confirmé la pertinence du monde initié par TIEBOUT.

**Mots-clés :** Fédéralisme fiscal, Redistribution, Inégalités, Migration, Nation, Allemagne, Politique Régionale, Finances Publiques.

**FISCAL FEDERALISM AND REDISTRIBUTION**  
**Foundings and Teachings of German Federalism**

Summary

Starting with an analysis of the foundations and contributions of «fiscal federalism», this thesis considers redistribution as a cornerstone of the federal issue. The heterogeneity of individual values confronted with the issue of redistribution, of which conflict is a typical item, makes it difficult for collective choices to emerge. The economic role of the « nation », the principle of equality of chance and transfers, both interpersonal and interregional, are decisive for the setting up of redistribution public policies subjected moreover to the constraint of « voting by feet ». Assuming that individuals are fully mobile, the issue of the redistribution function being centralized, changes into an issue in terms of coordination of public action.

In the case of German federal experiences, German constitutional choices are characterized by strong redistributive choices as, in German history, individuals often found themselves in an uncertain position (the « veil of ignorance »). Moreover, the theoretical foundation - ordoliberalism -, federal practice and the numerous mechanisms, both interpersonal (social policy) and interregional (fiscal equalization both on the Land and local authority levels, regional policy) have generated a vision of fiscal federalism which is not only cooperative but also redistributive. Finally, German unity and threats of a depopulation of East-German regions have widely confirmed the relevance of the world initiated by Tiebout.

**Key words :** Fiscal federalism, Redistribution, Inequalities, Migration, Nation, Germany, Regional policy, Public finance.