

Union monétaire et fédéralisme

Pierre-Alain Muet

Directeur du département d'économétrie

La perspective de l'Union monétaire a suscité un renouveau d'intérêt pour un thème ancien de la littérature économique et politique : le fédéralisme. Quels enseignements peut-on tirer des expériences fédérales pour la construction européenne ? La première partie de l'article examine les mécanismes de redistribution et de stabilisation économique dans les principaux Etats fédéraux. La seconde analyse les apports de la théorie économique du fédéralisme à la réflexion sur la nature de la construction européenne, notamment dans la perspective de l'Union monétaire. On examine successivement : l'organisation des pouvoirs dans l'Union, l'articulation de la politique monétaire et des politiques budgétaires et l'allocation des choix publics entre les différents niveaux institutionnels. La conclusion plaide pour un renforcement des mécanismes de solidarité notamment budgétaires qui devrait accompagner une plus grande démocratisation des structures communautaires.

Peut-on réaliser une Union monétaire sans avancer plus fortement dans la solidarité européenne et, notamment, dans la solidarité budgétaire ? En 1977, un groupe de réflexion initié par la Commission et présidé par Sir Mac Dougall remettait un rapport sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne. Après avoir examiné ce rôle dans les Etats unitaires et les fédérations, le rapport soulignait le lien étroit entre la politique monétaire et budgétaire dans toute économie, à la fois en raison du financement des déficits publics et des problèmes d'équilibre extérieur, et indiquait qu'une politique de stabilisation fiscale communautaire était un élément clé de tout programme d'intégration monétaire. Envisageant celle-ci comme l'aboutissement de l'intégration économique, le rapport proposait d'accroître de façon substantielle la taille du budget communautaire qui représentait alors 0,7 % du PIB (les 2/3 étant consacrés à la Politique agricole commune). Dans une phase « préfédérale d'intégration », il suggérait la création d'un fonds communautaire pour lutter contre le chômage et le développement des transferts destinés à faciliter la convergence des niveaux de vie et à stabiliser les fluctuations conjoncturelles. Examinant une évolution plus ambitieuse dans laquelle devait notamment s'inscrire l'Union monétaire, le rapport se déclarait convaincu de la nécessité de porter le budget fédéral à 5 ou 7 % du PIB (voire 9 ou 10 % si la défense devenait communautaire) pour réaliser avec succès une Union monétaire. Il concluait « *qu'en l'absence d'un tel développement, une Union monétaire serait impossible à atteindre* ».

C'est pourtant dans un contexte radicalement différent que les économies européennes se sont engagées dans la réalisation d'une Union monétaire. Il est vrai que depuis cette époque, les difficultés structurelles rencontrées dans la

mise en œuvre de politiques budgétaires et le changement radical dans l'orientation des politiques économiques européennes depuis le début des années quatre-vingt ont profondément modifié les conditions dans lesquelles s'inscrivaient ces préoccupations. Si le rapport du Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire (ou Comité Delors) recommandait, outre l'institution de critères pour limiter les déficits budgétaires, la mise en place de procédures de consultation pour assurer la coordination des politiques budgétaires et monétaires, peu de place était consacrée dans le rapport lui-même au problème de la stabilisation budgétaire des chocs régionaux. Tout au plus mentionnait-il la nécessité d'accroître dans la phase trois les politiques régionales et d'autoriser des changements discrétionnaires dans les ressources communautaires pour réaliser des transferts supplémentaires aux Etats-membres, ou pour ajuster la politique globale de la Communauté.

Pourtant, deux contributions associées au rapport traitaient des problèmes de développement régional dans une Union économique et monétaire. S'appuyant notamment sur l'exemple irlandais, la contribution de Maurice Doyle (1989) insistait sur la nécessité d'une réduction des disparités régionales par des subventions au développement d'infrastructures, plutôt que par des transferts globaux. La contribution de Jacques Delors (1989) proposait également de réduire les disparités régionales en privilégiant les dépenses d'infrastructures et les dépenses destinées à accroître le capital humain, plutôt que les transferts de revenus. Mais elle abordait surtout le problème de la stabilisation en soulignant que dans tous les Etats fédéraux la combinaison des différents mécanismes associés au budget fédéral et à la Sécurité sociale jouaient un rôle important dans la stabilisation des chocs affectant les régions. L'étude concluait que cette caractéristique était « *à la fois le résultat et la source du sentiment de solidarité nationale que partageaient toutes les Unions économiques et monétaires significatives* ». Force est de reconnaître que ces réflexions ont eu peu d'écho dans le Traité de Maastricht.

C'est en fait de l'autre côté de l'Atlantique que le débat a été relancé. Observant l'écart qui séparait la Communauté européenne d'une zone monétaire optimale, Eichengreen (1990) et Sachs et Sala-i-Martin (1991) ont insisté sur le rôle du budget fédéral américain dans la stabilisation des chocs spécifiques aux Etats. Si la coordination de fait des politiques monétaires résultant de l'Union monétaire permet d'éviter les réponses non coopératives à des chocs symétriques, la fixation irrévocable des changes rend plus difficile l'ajustement à des chocs asymétriques. Certes le coût de la perte de la flexibilité du change dépend de l'ampleur des rigidités nominales et il est largement compensé par les avantages résultant de la fixité irrévocable des parités dans un marché européen où les mouvements de capitaux sont entièrement libérés (Buiter, 1995). Mais de faibles rigidités nominales suffisent à rendre coûteux en termes de chômage, un ajustement à des chocs asymétriques qu'une variation de parité pourrait absorber (Blanchard et Muet, 1993).

En l'absence de flexibilité du change, c'est en effet le marché du travail qui doit supporter l'essentiel des ajustements à la fois par la flexibilité des salaires et la mobilité du travail. Or, même dans des fédérations où l'intégration économique est beaucoup plus poussée qu'au sein de l'Union européenne, comme les Etats-Unis, les ajustements des salaires réels sont modestes et les chocs sont absorbés principalement par la mobilité du travail (Blanchard et Katz, 1992)

et par la stabilisation que réalise le budget fédéral. Or, en raison des barrières linguistiques, la mobilité du travail entre les Etats européens est faible et n'est guère susceptible de se développer de façon significative. C'est dire que la stabilisation budgétaire devrait être fortement sollicitée.

La solution la moins coûteuse est la stabilisation automatique que réalise un budget fédéral, puisqu'elle évite le recours à l'endettement lors d'un choc dépressif. Nous l'examinons dans la première partie de l'article, à la lumière des expériences Nord-américaines. En réalisant automatiquement des transferts de revenus des régions en expansion aux régions en récession, le budget fédéral constitue en quelque sorte un système d'assurance face aux aléas qui peuvent affecter les conjonctures locales. En outre, les fédérations existantes sont toutes caractérisées par des mécanismes volontaristes ou automatiques de solidarité destinés à réduire les écarts de développement entre entités fédérées. La seconde partie de l'article analyse les apports de la théorie du fédéralisme à la réflexion sur la nature de la construction européenne dans la perspective de l'Union monétaire.

Un regard sur les Etats fédéraux

Les systèmes fédéraux existants ont tous une caractéristique commune : la taille du budget fédéral et le fait que les budgets locaux soient le plus souvent équilibrés fait que l'ensemble de la politique de stabilisation macroéconomique monétaire et budgétaire est dévolu au pouvoir fédéral. La situation de l'Union européenne sera de ce fait tout à fait atypique puisque le budget communautaire devant être équilibré, il ne pourra jouer aucun rôle dans la stabilisation macroéconomique (il sera au contraire pro-cyclique). Celle-ci devra donc être assurée par les budgets nationaux, alors même que la politique monétaire est entièrement centralisée. La seconde conséquence de l'existence d'un budget fédéral est la solidarité de fait qui lie les différents Etats. Celle-ci s'exprime à travers des mécanismes volontaristes de redistribution, mais aussi de façon automatique par la redistribution et la stabilisation régionale que réalise le budget fédéral.

Le partage fédéral- Etats

Le développement historique des Etats fédéraux a presque toujours été marqué par un accroissement du pouvoir fédéral, du moins à partir du début du siècle (voir le cas des Etats-Unis dans Sylla, Wallis et Legler, 1995). Alors qu'au XIX^e siècle il n'y eut aucune tendance à la concentration aux Etats-Unis, le XX^e siècle est marqué en revanche par un très fort développement du fédéralisme, notamment depuis le New Deal (Wallis, 1983). Ce mouvement de concentration est allé de pair avec le développement de l'intervention publique. Les

dépenses publiques qui représentaient un dixième du PIB américain à la fin du siècle dernier s'élèvent à un tiers aujourd'hui. Dans le même temps, la part des dépenses et des revenus fédéraux est passée d'un tiers à deux tiers, et la même évolution vers la concentration s'observe au sein même des Etats. Parallèlement à cette concentration, le rôle des transferts de revenu du pouvoir central au pouvoir local s'est accru (voir Eichengreen, 1990).

La Suisse, qui est pourtant la fédération la plus décentralisée et constitue de ce fait l'exemple peut être le plus pertinent pour l'Europe, a connu la même évolution (Blöchliger et Rey, 1993). Chacune des phases du développement économique s'est traduite par une augmentation du pouvoir fédéral. Cela a été le cas avec le développement du chemin de fer à la fin du siècle dernier, puis avec l'introduction de taxes fédérales dont une partie était reversée aux cantons dans l'entre-deux guerres, enfin avec le développement du système de Sécurité sociale et l'insertion internationale après la seconde guerre mondiale.

Le partage des pouvoirs entre niveaux fédéral et local diffère selon les Etats fédéraux. Du côté des recettes, les impôts fédéraux sont deux fois plus importants que les impôts perçus à l'échelon des Etats aux Etats-Unis, et du même ordre de grandeur au Canada et en Suisse (tableau 1). Dans les Etats unitaires, le déséquilibre est beaucoup plus important puisque l'Etat centralise en fait les deux échelons des fédérations (fédéral et Etat). En moyenne, les transferts

1. Ventilations des revenus des Administrations dans les Etats fédéraux

		Impôts		Revenus non fiscaux		Transferts	
		% PIB	% Revenus	% PIB	% Revenus	% PIB	% Revenus
Canada	Central	14,3	87	2,1	13	0,0	0
	Etat	12,1	65	2,7	14	3,9	21
	Local	3,1	89	1,2	15	3,6	46
Suisse	Central	8,8	81	1,4	13	0,6	6
	Etat	7,0	55	2,3	18	3,5	27
	Local	5,5	53	3,3	32	1,6	16
Etats-Unis	Central	11,7	87	1,7	13	0,0	0
	Etat	5,6	55	2,6	26	2,0	20
	Local	3,6	42	2,0	22	3,1	36
Allemagne	Central	11,6	89	1,3	10	0,1	1
	Etat	8,2	71	1,5	13	1,8	16
	Local	3,3	37	3,2	36	2,4	27
Etats unitaires *	Central	25,4	88	3,2	11	0,4	1
	Local	4,4	32	2,0	17	7,6	51

* Moyenne simple de dix Etats Européens (CE12 hors Allemagne et Portugal).

Central : Fédéral, ou Etat dans le cadre d'un Etat unitaire.

Etat : Etat des Etats-Unis, Provinces canadiennes, Landers et Cantons.

Source : Costello (1993).

représentent près d'un tiers des revenus des Etats alors que ce pourcentage oscille entre 30 et 50 % pour les autres juridictions locales et dépasse 50 % pour les ressources locales des Etats unitaires. Dans la plupart des Etats unitaires ou fédéraux, l'autorité centrale joue le rôle de collecteur des impôts et les redistribue à l'échelon local. La ventilation des impôts entre l'échelon fédéral et l'échelon local permet souvent d'introduire un mécanisme redistributif. Par exemple en Allemagne 65 % de la TVA sont affectés au niveau fédéral et 35 % aux Landers. Les 3/4 de cette affectation sont réalisés proportionnellement au nombre d'habitants (ce qui a pour effet d'égaliser les revenus) et le quart restant est destiné à soutenir les Landers dont le revenu est inférieur à 92 % du revenu moyen par tête.

Du côté des dépenses, la décentralisation est variable. L'éducation est la plus décentralisée des fonctions (entre 85 et 94 % des dépenses sont réalisées à l'échelon de l'Etat, des provinces, des Landers ou des cantons). Les dépenses de Sécurité sociale (hors santé) sont, au contraire, assez fortement centralisées dans les quatre Etats fédéraux. La situation est plus dispersée pour les autres fonctions. Les deux fédérations européennes (Suisse et Allemagne) ont une plus forte décentralisation de leur services généraux que les fédérations Nord-américaines (60 % des dépenses réalisées à l'échelon local contre 30 % aux Etats-Unis et 35 % au Canada). Les transports et télécommunications sont plus décentralisés dans les trois anciennes fédérations qu'en Allemagne. Les dépenses de santé sont principalement réalisées à l'échelon fédéral en Allemagne alors qu'elles sont décentralisées au Canada.

Comme les échelons locaux des Etats unitaires, les budgets des Etats des fédérations sont rarement déficitaires. Bien qu'en général les Etats aient une grande liberté pour lever des impôts, répartir leurs dépenses ou même s'endetter, il existe souvent une contrainte statutaire ou constitutionnelle au maintien de l'équilibre budgétaire. C'est le cas notamment de la presque totalité des Etats américains, bien que la contrainte ne soit pas toujours respectée (voir Eichen-green, 1990, p. 150). Même au Canada où les provinces utilisent plus fortement la politique budgétaire et où les budgets provinciaux sont plutôt déficitaires, le taux d'endettement des provinces ne dépassait pas 18 % du PIB en moyenne en 1991-1992, avec un écart absolu moyen de 10 % (Courchenne, 1993). Aux Etats-Unis, le taux moyen d'endettement des Etats était de 8 % dans la seconde moitié des années quatre-vingt, avec un écart-type de l'ordre de 6 % (Eichen-green, 1990).

Les mécanismes volontaristes de redistribution

La seconde caractéristique des systèmes fédéraux est l'importance des mécanismes de redistribution. La redistribution peut se réaliser de façon verticale (du fédéral aux Etats) ou horizontale (directement entre Etats). Seule l'Allemagne, utilise un système de redistribution horizontal spécifique par lequel les Landers riches contribuent directement au financement des Landers plus pauvres (Finanzausgleich). L'importance des transferts fédéraux aux Etats-Unis et au Canada corrige en fait la faiblesse du système fédéral de Sécurité sociale qui constitue, dans les autres Etats fédéraux comme dans les Etats centralisés, un puissant mécanisme de redistribution.

Le système de redistribution est particulièrement développé au Canada où le mécanisme de « l'égalisation » vise à harmoniser les capacités fiscales des provinces par des transferts directs de l'Etat fédéral (Courchene, 1993). La capacité contributive des provinces est évaluée à partir d'une base fiscale prenant en compte les différentes assiettes et appliquant à chaque province les taux moyens d'imposition. Cinq provinces servent à définir le standard (sont exclues la province la plus riche, l'Alberta, et les trois provinces de l'Atlantique, les plus pauvres). Lorsqu'une province a une capacité contributive supérieure au standard, elle ne reçoit rien de l'échelon fédéral. Si elle tombe au-dessous du standard elle reçoit une aide telle que sa capacité contributive corresponde au standard. Combinée aux autres transferts, la dispersion des capacités fiscales est très fortement réduite, comme le montre la colonne de droite du tableau 2.

2. Le système de redistribution canadien

En % de la moyenne

	Capacité fiscale	Capacité fiscale après transferts
Nouveaux Territoires	61	96
Ile du Prince Edward	65	96
Nouvelle Écosse	76	94
Nouveau Brunswick	71	96
Québec	85	95
Ontario	108	99
Manitoba	83	93
Saskatchewan	91	95
Alberta	144	129
Colombie Britannique	103	98

Source : Mac Millan, 1991, vol. 2, table 1.1, cité par Courchene (1993).

Ce système d'égalisation exerce un puissant effet redistributif et stabilisateur. Si le revenu chute de 1 \$ dans une province située au-dessous du standard et n'appartenant pas au standard, la chute du revenu est entièrement compensée sur ses recettes fiscales et, comme en général il s'agit d'une petite province, sa contribution à la hausse des dépenses fédérales est marginale.

Le système allemand de transferts horizontaux (Finanzausgleich) assure également, avec le mécanisme de partage de la TVA précédemment évoqué, une forte redistribution entre Landers. Toutefois, l'étude de Costello (1993) qui compare l'importance respective des transferts interrégionaux entre Landers allemands et entre Etats européens montre que les fonds structurels assurent une redistribution non négligeable pour les Etats les moins développés de l'Union. Les transferts interrégionaux représentaient 0,45 % du PIB en Allemagne et les fonds structurels 0,3 % du PIB européen en 1992. Cette part devrait s'accroître avec le fonds de cohésion prévu par le Traité de Maastricht. Alors que la plupart des Etats sont fournisseurs nets pour un montant de l'ordre de 0,2 % du PIB, les ressources représentent entre 2 et 3 % du PIB pour les

pays les moins développés de l'Union (Grèce, Portugal et Irlande). La comparaison du montant des transferts et de leur effet redistributif (tableau 3) montre que l'impact du dispositif des fonds structurels est deux fois plus faible que celui des transferts horizontaux allemands.

3. La taille des transferts interrégionaux en Allemagne et dans l'Union européenne

En %

Allemagne (1990)	Différentiel de revenu par tête	Transferts nets (% PIB)	Union Européenne (1992)	Différentiel de revenu par tête	Transferts nets (% PIB)
Schleswig-Holstein	- 18,1	1,7	Belgique	5,0	- 0,2
Hambourg	75,0	- 0,2	Danemark	8,9	- 0,2
Basse-Saxe	- 16,1	1,8	Allemagne	12,3	- 0,2
Brême	26,7	2,6	Grèce	- 47,8	2,8
Westphalie du nord	- 5,6	- 0,2	Espagne	- 19,5	0,5
Hesse	14,3	- 0,9	France	9,1	- 0,2
Rhénanie	- 12,0	0,8	Irlande	- 31,0	2,4
Bade-Wurtemberg	5,5	- 1,0	Italie	4,0	0
Bavière	2,0	- 0,2	Luxembourg	35,2	- 0,3
Sarre	- 14,8	2,9	Pays-Bas	3,3	- 0,3
Berlin	13,2	- 0,1	Portugal	- 42,9	2,7
			Royaume-Uni	1,3	- 0,05

Source : Costello (1993).

Stabilisation et redistribution automatique du budget fédéral

Le fait que les recettes versées à l'Etat fédéral dépendent de la conjoncture locale alors que les transferts reçus de l'échelon fédéral sont, soit indépendants de l'activité, soit compensent une baisse de l'activité (les indemnités-chômage augmentent par exemple avec une baisse de l'activité locale), a pour conséquence qu'un budget fédéral est un puissant stabilisateur des chocs qui affectent les Etats de l'Union. Ce mécanisme contribue également à égaliser les revenus nets d'impôts et de transferts entre des Etats ayant des niveaux de développement différents.

Le degré de stabilisation résultant des budgets fédéraux a fait l'objet de nombreuses estimations économétriques (Sachs et Sala-i-Martin, 1991 ; Von Hagen, 1992 ; Goodhart et Smith, 1993 ; Bayoumi et Masson, 1994). Ce degré de stabilisation est mesuré par la réduction des fluctuations du revenu des Etats résultant du budget fédéral. Un degré de stabilisation de 20 % signifie par exemple que lorsque le revenu par tête d'un Etat baisse de 100 dollars, les versements nets de l'Etat au système fédéral diminuent de 20 \$, à la fois en raison de la réduction des impôts et de l'augmentation des transferts. La méthode d'évaluation consiste, soit à estimer les élasticités des impôts et des transferts au revenu et à en déduire le degré de stabilisation (c'est le cas des trois premières études), soit à estimer directement ce degré de stabilisation en

régressant le revenu net des impôts et des transferts sur le revenu brut (Bayoumi et Masson, 1994). Pour éliminer l'effet de stabilisation global du budget sur l'ensemble de l'Union, les différentes relations portent sur des agrégats par tête (impôts, transferts et revenus) normés par la moyenne fédérale.

L'estimation de Sachs et Sala-i-Martin (1991) est réalisée sur données longitudinales, ce qui ne permet pas de distinguer l'effet de stabilisation de l'effet de redistribution. Les travaux ultérieurs (Von Hagen, 1991 ; Goodhart et Smith, 1993 ; Bayoumi et Masson, 1994) vont distinguer l'effet de stabilisation de l'effet de redistribution, en estimant le premier en variation d'une année sur l'autre de façon à éliminer les écarts permanents entre Etats, et le second en coupe instantanée sur l'ensemble de la période. En moyenne l'effet de stabilisation, comme l'effet de redistribution est de l'ordre de 25 % aux Etats-Unis. Pour le Canada, l'effet de redistribution est plus élevé, reflétant l'importance du système d'égalisation précédemment évoqué.

En utilisant les élasticités tirées du modèle Mimosa de l'OFCE et du CEPIL, Pisani-Ferry, Italianer et Lescure (1993) ont construit une maquette pour comparer les effets de stabilisation régionale en France, en Allemagne et aux Etats-Unis face à un choc de demande (la stabilisation budgétaire automatique étant inefficace pour un choc d'offre). Cette évaluation par simulation a l'avantage de fournir un ordre de grandeur des effets de stabilisation pour des pays pour lesquels les données régionales ne permettent pas une estimation économétrique directe. Ils obtiennent un degré de stabilisation régionale de l'ordre de 37 % en France et compris entre 33 et 42 % en Allemagne selon qu'on prend ou non en compte les transferts horizontaux entre Landers précédemment mentionnés. La forte stabilisation régionale des finances publiques dans les deux pays européens, comparativement aux effets précédemment estimés pour le Canada et les Etats-Unis, résulte principalement du caractère centralisé de la Sécurité sociale.

4. Evaluation des effets de redistribution et de stabilisation du budget fédéral au Canada et aux Etats-Unis

En %

Etude		Coefficient de redistribution	Coefficient de stabilisation
Sachs et Sala-i-Martin [1991] 9 régions des Etats-Unis	1970-1987	—	38,7
Van Hagen [1991] 51 Etats américains	1981-1986	46,8	11,2
Goodhart et Smith [1993] 44 Etats américains (hors Etats pétroliers)	1981-1986	23,6	15,9
11 provinces canadiennes	1965-1988	24	24
Bayoumi et Masson [1994] 48 Etats américains (redistribution) 9 régions (stabilisation)	1969-1986	22	30
10 provinces canadiennes	1965-1988	39	17

Mécanismes d'assurance automatique ?

Pour pallier l'absence de budget fédéral en Europe, plusieurs propositions visant à créer un mécanisme de stabilisation automatique ont été faites (Mac Dougall, 1977 ; Bean, 1991 ; Pisani-Ferry et Italianer, 1992). *A priori*, un choc affectant un pays-membre de l'Union peut être compensé par un faible transfert émanant des autres nations. Même si un choc de 3 % du PIB affecte le plus grand pays, l'Allemagne, un prélèvement de moins de 1 % du PIB sur les autres pays européens suffirait à l'effacer complètement. On voit qu'un système de transferts d'un montant comparable aux fonds structurels suffirait théoriquement à garantir une stabilisation aussi efficace qu'un budget fédéral. La principale difficulté est la grande stabilité de la distribution du chômage entre pays européens qui conduirait un mécanisme fondé sur l'écart entre le taux de chômage national et européen à avoir un fort effet redistributif.

Pour éviter l'effet redistributif, Pisani-Ferry et Italianer (1992) suggèrent de verser à un Etat-membre dont le chômage croît plus vite que la moyenne communautaire, un transfert en % du PIB proportionnel à l'écart à la moyenne communautaire des variations du taux de chômage mesuré sur douze mois. Compte tenu de l'élasticité de la variation du chômage au PIB, le degré de stabilisation serait de 18 % pour un coût budgétaire moyen s'élevant à 0,2 % du PIB communautaire sur la période 1984-1991. En n'activant le mécanisme qu'au-delà d'un certain seuil (0,3 point de chômage), le degré de stabilisation atteindrait 25 %, soit un degré comparable à la stabilisation résultant d'un budget fédéral. Toutefois, compte tenu de la non stationnarité du chômage, le biais redistributif est difficile à éviter (Mélitz et Vori, 1992) et un système qui éviterait ce biais aurait un impact très modeste sur l'emploi (Mélitz, 1994).

Les apports de la théorie du fédéralisme

La théorie du fédéralisme déborde largement le cadre strictement économique. Bien avant la naissance des Etats fédéraux, Montesquieu, dans *L'Esprit des lois*, avait souligné les avantages d'une république fédérative combinant « *la force extérieure des monarchies et les avantages intérieurs du gouvernement républicain* » ⁽¹⁾ (mais n'était-il pas aussi, au dire de Keynes, le plus grand économiste français !). L'analyse des systèmes fédéraux et la recherche des fondements du fédéralisme ont très largement inspiré la réflexion des politologues et des juristes anglo-saxons (voir par exemple Wheare, 1947). Il est donc assez naturel que cette réflexion sur l'organisation des pouvoirs soit également devenue l'une des branches de l'économie publique, avec les travaux de Musgrave (1969) et de Oates (1970) sur le fédéralisme budgétaire. Et il n'est guère plus étonnant qu'elle ait connu un important regain d'intérêt avec les pers-

(1) Livre IX de *L'esprit des lois*. Le concept fédéral fut formulé pour la première fois par Althusius (1562-1638) dans son ouvrage *Politica*.

pectives de l'Union monétaire. Elle s'inscrivait toutefois à l'origine dans une perspective différente des préoccupations actuelles. Partant de l'existence implicite d'un Etat fédéral, la théorie économique du fédéralisme s'interrogeait sur l'affectation optimale des instruments entre les niveaux fédéral et subfédéral. Son objet était donc plus la décentralisation des choix publics, qu'une réflexion sur les coûts et avantages d'une unification de juridictions initialement indépendantes. Par ailleurs, dans la distinction — traditionnelle depuis Musgrave — des trois fonctions (allocation, redistribution et stabilisation macroéconomique), elle avait tendance à privilégier les deux premiers thèmes, considérant presque comme une évidence que la stabilisation macroéconomique devait être par nature du domaine du gouvernement central.

Il existe une évidente convergence entre la littérature sur le fédéralisme et celle qui concerne la coordination des politiques économiques. Cette dernière aborde en quelque sorte le problème à l'envers. Partant de l'existence d'Etats politiquement indépendants mais économiquement interdépendants, elle s'interroge sur les gains qui peuvent résulter de la coordination et, par conséquent, de la création d'institutions supranationales.

Quels enseignements peut-on tirer de ces approches pour l'organisation de la politique économique en Union monétaire ? Sans nous limiter aux aspects strictement économiques, nous aborderons principalement trois thèmes :

- L'organisation des pouvoirs dans l'Union ;
- L'organisation de la politique économique dans l'Union monétaire ;
- Les transferts de compétence et l'allocation des ressources entre les différents niveaux.

L'organisation des pouvoirs : fédération ou confédération d'Etats

Le débat fédération-confédération est presque aussi ancien que le débat sur la construction européenne. Dans son célèbre discours devant la Société des Nations en 1929, Aristide Briand, appelant à établir une « *sorte de lien fédéral entre les nations européennes* », avait en tête une confédération d'Etats-nations. Le lien fédéral devait être en effet établi « *sans toucher à la souveraineté d'aucune nation* ». Le non moins célèbre appel à la création des Etats-Unis d'Europe que prononça Churchill à Zurich en 1946 n'envisageait pas, non plus, d'aller au-delà d'une association d'Etats (dont il excluait d'ailleurs le Royaume-Uni). Et le Conseil de l'Europe qui en résulta n'atteignit jamais la dimension politique d'une confédération. Si l'institution qui fut à l'origine de la Communauté, la CECA, avait un caractère fédéral relativement développé mais dans le cadre d'une compétence limitée, force est de constater que la prééminence progressive du Conseil sur la Commission et celle du vote à la majorité au sein du Conseil font que l'Union européenne a plus aujourd'hui le caractère d'une confédération d'Etats que celui d'une fédération. L'Union monétaire sera plus hybride : clairement fédérale pour tout ce qui concerne les décisions monétaires, largement confédérale pour les autres décisions.

Dans une fédération, tout individu est à la fois citoyen de l'Etat dans lequel il réside et citoyen de la fédération. A ce titre, il est directement représenté à la

fois dans l'assemblée de l'Etat et dans l'assemblée fédérale. Dans une confédération, ce sont au contraire les gouvernements nationaux qui sont représentés dans l'assemblée ou l'institution confédérale. En d'autres termes, les constituants d'une fédération sont les citoyens de l'Union, ceux d'une confédération les Etats de l'Union. Dans les deux cas, le double niveau de représentation des citoyens (Etat et Union) traduit la différenciation des biens publics : certains biens et services sont des biens publics transnationaux qui concernent l'ensemble des citoyens des Etats, d'autres des biens publics nationaux ou même locaux.

Du point de vue des choix publics, la distinction entre l'organisation fédérale ou confédérale repose sur la différenciation des préférences des agents relativement aux biens transnationaux. Dans les deux cas, les biens publics transnationaux ne peuvent être produits à leur niveau optimal qu'à l'échelon de l'Union, puisqu'aucun Etat ne fera l'effort d'assumer seul les coûts de production d'un bien qui profite à tous ses partenaires. Si les préférences des agents pour les biens publics transnationaux ne sont pas différenciées par leur localisation, la représentation fédérale est optimale. Si en revanche, les préférences des agents individuels peuvent être agrégées en fonction de leur localisation, c'est au contraire le système confédéral qui est optimal. L'exemple suivant, emprunté à Mueller (1995), illustre ce second cas. Considérons une rivière qui prend sa source en A et traverse successivement B et C. Même si les préférences des citoyens pour la propreté de la rivière sont identiques, il est clair que les habitants de B et *a fortiori* ceux de C seront plus enclins à souhaiter des stations d'épuration que les habitants de A qui ne souffrent que de leur propre pollution. Pour ce type de décision, une structure confédérale qui agrège les préférences des citoyens des trois Etats est suffisante.

En pratique, tous les systèmes fédéraux contemporains combinent une représentation de type fédéral (la chambre des représentants aux Etats-Unis, le Bundestag en Allemagne, le Conseil national en Suisse) et de type confédéral (le Sénat américain, le Bundesrat allemand, le conseil des cantons en Suisse). Même si les deux chambres ont souvent des pouvoirs à peu près identiques, le caractère fédéral repose sur deux caractéristiques. Tout d'abord, le vote s'exprime à la majorité et ne requiert donc pas l'unanimité des Etats. Ensuite, l'exécutif est indépendant de la seconde chambre, soit parce qu'il procède d'une élection directe comme dans le régime présidentiel américain, soit parce qu'il n'est responsable que devant la chambre fédérale (Bundestag en Allemagne). En outre, comme les élus de la seconde chambre sont le plus souvent proportionnels au nombre des Etats (l'Allemagne fait cependant exception), l'adoption d'une loi requiert en général à la fois la majorité des citoyens et la majorité des Etats.

Dans une fédération, le vote à la majorité ne pose théoriquement pas de problème puisque l'homogénéité des préférences des individus au sein de l'Union a pour conséquence que les minoritaires d'un vote sont en principe distribués de la même façon dans chacun des Etats. En revanche, une confédération qui souhaite respecter les préférences des différents Etats ne devrait recourir qu'à la règle de l'unanimité ou du consensus. Toutefois, même dans les confédérations antérieures, une telle règle n'a jamais été intégralement appliquée, y compris pour les décisions les plus fondamentales. La constitution confédérale américaine de 1777 instituait le vote à la majorité des Etats, et la

convention de Philadelphie de 1787 qui a transformé la confédération en fédération a décidé que la ratification de neuf Etats sur treize suffisait pour que la nouvelle constitution entre en application. De même, les trois quarts seulement des cantons suisses ont adopté la constitution fédérale de 1848 qui mettait fin à la confédération antérieure (seul le nom fut conservé). De ce point de vue, depuis le compromis de Luxembourg de janvier 1966 né du refus du Général de Gaulle d'accepter le passage au vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil, la Communauté apparaît comme une confédération particulièrement soucieuse de préserver le droit de veto des Etats.

Comme le remarque Maurice Duverger (1994), « *la faiblesse du parlement européen ne permettrait pas de classer la Communauté parmi les démocraties si elle était un Etat* ». En dépit de son élection au suffrage universel depuis 1976, le parlement européen a un rôle très limité en matière législative et, jusqu'au Traité de Maastricht, les députés européens n'avaient pas l'initiative des lois qui appartenait à la Commission. La confusion des pouvoirs y est extrême puisque le Conseil constitué des ministres des Etats-membres (ou le Conseil européen qui réunit les chefs d'Etat et de gouvernement) cumule des pouvoirs législatifs et exécutifs. En outre, l'exercice du pouvoir s'y réalise par le biais de réunions diplomatiques sans contrôle parlementaire et sans publicité des débats et des votes (celle-ci est toutefois prévue depuis octobre 1993 pour les votes à caractère législatif).

D'une certaine façon la confusion institutionnelle qui caractérise l'Union européenne est le fruit d'un débat jamais tranché entre la vision fédéraliste et celle d'un concert de nations indépendantes qui a toujours caractérisé les organisations internationales. Comme les Etats européens eux-mêmes dont la construction fut la conséquence d'une longue maturation, et à la différence des Etats-Unis d'Amérique, l'Europe n'est pas née d'une convention constitutionnelle. L'échec du Congrès européen de La Haye et du Conseil de l'Europe dans l'immédiat après-guerre a sonné très tôt le glas des ambitions d'une Union européenne construite par le haut, avec une constitution aboutissant à un parlement et à un gouvernement européen. Que ce soit à travers la CECA, le Marché commun, l'Acte Unique et l'Union monétaire, l'histoire de la construction européenne a reposé sur « *des réalisations concrètes créant d'abord des solidarités de fait* ⁽²⁾ ». Mais, si ce déséquilibre dynamique — dont Jean Monnet eut l'intuition et que Jacques Delors sut relancer — a permis d'avancer très loin dans l'intégration économique de l'Europe, l'intégration politique qu'espéraient ses fondateurs n'a pas suivi au même rythme.

Les débats sur le déficit démocratique qui ont fleuri à l'occasion de la ratification du Traité de Maastricht (lequel comportait pourtant des avancées non négligeables dans ce domaine par rapport aux traités antérieurs) montrent bien que les gouvernements ne pourront pas éternellement éluder le problème constitutionnel européen. En l'absence d'une constitution claire, la construction européenne aboutit à ce que les transferts de souveraineté des Etats-nations au bénéfice l'Union européenne enlèvent des pouvoirs aux parlements nationaux pour les attribuer au Conseil, c'est-à-dire aux gouvernements des Etats-membres statuant collectivement. Situation pour le moins paradoxale dans un

(2) Déclaration de Robert Schuman lors de la proposition française de Communauté charbon-acier.

continent qui a inventé la démocratie parlementaire ! Ce n'est pas « l'Europe des technocrates » qui menace la démocratie, mais celle de la coalition de gouvernements nationaux trop jaloux d'abandonner des souverainetés, qui sont pourtant largement illusoires lorsqu'elles ne se traduisent pas en actions collectives à l'échelle européenne.

Le caractère fédéral de l'ordre juridique européen

Le domaine économique n'est pas le seul qui ait engendré des structures à caractère fédéral : l'ordre juridique européen s'apparente largement à celui des Etats fédéraux. La prééminence du droit fédéral sur celui des juridictions locales est en effet l'une des caractéristiques majeures des Etats fédéraux et ce qui les distingue des confédérations. Le partage des pouvoirs juridiques entre l'échelon fédéral et l'échelon fédéré est certes différemment organisé dans les fédérations existantes. Aux Etats-Unis, le X^e amendement stipule que « *les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple* ». A l'inverse, au Canada et dans la récente fédération belge, la compétence des provinces et des « régions et communautés »⁽³⁾ est définie par la constitution, et le pouvoir fédéral dispose des compétences résiduelles. Mais, même s'il existe parfois des compétences parallèles, les normes adoptées par le pouvoir fédéral dans la limite de ses compétences l'emportent sur celles des collectivités fédérées. C'est ce qu'exprime la formule « *Bundesrecht bricht Landesrecht* ». De plus, le droit fédéral est d'une application immédiate dans les collectivités fédérées.

Or le droit communautaire possède bien ces deux caractéristiques. A la différence du droit international qui ne s'applique qu'après réception dans le droit national, le droit communautaire s'apparente en effet à un droit interne. Le paradoxe des Communautés, « *c'est l'ambition qu'ont eue leurs auteurs de construire un ordre juridique interne au moyen de techniques juridiques dont la base est le traité international* »⁽⁴⁾.

La jurisprudence de la Cour de justice européenne a consacré la primauté du droit communautaire sur celui des Etats. Le droit issu des traités s'applique aux individus, comme aux Etats, et comme dans les Etats fédéraux, le droit national incompatible avec le droit communautaire ne peut lui être opposé. Cette primauté rencontra toutefois quelques difficultés d'application. Ainsi, bien que les traités aient, selon l'article 55 de la constitution française de 1958, une autorité supérieure aux lois, sous réserve de réciprocité, le Conseil d'Etat a fréquemment refusé de vérifier la validité d'une loi par rapport aux traités⁽⁵⁾. Cette jurisprudence a toutefois été abandonnée depuis un arrêt du 20 octobre 1989 reconnaissant que « *l'époque de la suprématie inconditionnelle du droit interne est désormais révolue, ... les normes internationales et notamment européennes ont progressivement conquis notre univers juridique* ».

(3) La constitution fédérale de 1994 distingue trois communautés linguistiques (Flamande, Francophone et Germanophone) et trois régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles).

(4) Voir Louis Cartou (1995), chapitre 12, pp. 141 et s.

(5) Voir Christina Hen et Jacques Léonard (1995).

L'organisation de la politique économique en Union monétaire

L'impuissance des politiques nationales à résorber le problème du chômage montre que l'Europe est victime du fossé qui sépare le succès de son intégration économique et le relatif échec de son intégration politique. En l'absence de politique économique européenne, le grand marché des produits et des capitaux que nous avons construit s'apparente de plus en plus à un bateau ivre sur lequel le « concert » de quinze gouvernements indépendants n'a pas beaucoup de prise.

Certes, la Monnaie unique permettra de porter à l'échelon adéquat — l'Europe — l'instrument de politique économique qui nécessite la plus forte coordination. Mais le principal problème auquel sera confronté l'Union monétaire est l'articulation entre une politique monétaire entièrement centralisée et des politiques budgétaires qui resteront décentralisées à l'échelle des Etats. Force est de constater qu'aucune Union monétaire existante n'a cette particularité, si l'on excepte le cas de petits pays comme le Luxembourg ou celui d'anciennes colonies comme la zone franc CFA. Ce n'est pas seulement le développement historique qui a conduit les Unions monétaires existantes à centraliser l'ensemble de la politique de stabilisation à l'échelon fédéral. Le coût de la coordination d'une économie comportant un grand nombre de juridictions indépendantes est extrêmement élevé. Et dans le domaine conjoncturel, les délais de mise en œuvre des politiques budgétaires, qui sont déjà très élevés en raison des procédures de décision parlementaires, risquent de rendre toute coordination inopérante. Les références aux Unions monétaires sans union politique de la fin du siècle dernier (Union latine ou Union nordique ⁽⁶⁾) ne peuvent guère servir d'exemple, dans la mesure où l'économie mondiale était déjà pratiquement en Union monétaire sous le régime de l'étalon-or ou du bimétallisme et où ni la politique budgétaire ni la politique monétaire ne jouaient le rôle stratégique qu'elles ont acquis au cours de la seconde moitié du siècle.

Le problème de la coordination de politiques économiques se pose à deux niveaux : celui des politiques budgétaires entre-elles et celui de leur articulation avec la politique monétaire. Dans le premier cas, le besoin de coordination est fonction de l'ampleur et du sens des externalités qu'elles engendrent sur les partenaires. S'agissant de l'impact sur l'activité, la politique budgétaire exerce deux effets contradictoires : une externalité positive par la hausse de la demande pour les produits des partenaires, et une externalité négative résultant de la hausse du taux d'intérêt européen induit par l'augmentation de la demande de titres libellés en écus. Simultanément, la transmission positive de la relance par le commerce extérieur améliore les finances publiques du partenaire, alors que la transmission négative par la hausse des taux d'intérêt les détériore. Si les externalités positives dominent, la non coordination des politiques économiques conduira à des politiques budgétaires trop restrictives : face à un choc dépressif, chaque Etat sera réticent à pratiquer une politique expansionniste dont il est seul à supporter les coûts alors que tous ses partenaires en bénéficient. Si au contraire les externalités négatives dominent, les politiques budgétaires seront trop expansionnistes puisque les gouvernements nationaux sous-estimeront le coût effectif pour l'Union d'une relance budgétaire.

(6) Voir sur ces expériences Bergman, Gerlach et Jonung (1993) et Flandreau (1993).

Le problème le plus délicat concerne peut être moins la coordination des politiques budgétaires entre-elles, que leur articulation avec la politique monétaire de l'Union. Face, par exemple à un choc d'offre qui engendre simultanément un effet inflationniste et dépressif, la non coordination peut aboutir à une situation où la Banque centrale européenne mène une politique monétaire inutilement restrictive pour éliminer l'inflation et les gouvernements nationaux des politiques budgétaires inutilement expansionnistes pour éliminer l'effet dépressif (voir par exemple Capoen, Sterdyniak et Villa, 1994). Il se peut également que l'Europe soit confrontée à une situation où la politique monétaire (c'est-à-dire la politique de change de l'Union) ne puisse pas réagir de façon adéquate à une situation donnée. Si, par exemple, comme c'est le cas actuellement des Etats-Unis, le déficit de la balance courante ne peut être résorbé rapidement alors même que monnaie est déjà sous-évaluée, c'est la politique budgétaire qui devra s'en charger. Il est évidemment plus simple d'ajuster la politique budgétaire fédérale (et de la coordonner avec la politique monétaire), que de recourir à un long processus de négociation entre Etats et Banque centrale pour réaliser le bon *policy-mix*.

Politiques structurelles, transferts de souveraineté

Les politiques structurelles renvoient à un thème abondamment traité par la théorie du fédéralisme budgétaire : l'allocation efficace des biens publics (voir, par exemple, Van Rompuy et *alii* (1991) et les contributions au numéro spécial d'*Economie Européenne* (1993) sur les finances publiques). Le principe de subsidiarité implique que les fonctions soient allouées au plus bas niveau de gouvernement, sauf lorsque l'importance des externalités justifie un transfert vers l'échelon supérieur.

En l'absence d'externalités, la concurrence des systèmes fiscaux et sociaux, combinée à la mobilité des consommateurs, permet d'ajuster de façon efficace la production de biens publics et les préférences des consommateurs (Tiebout, 1956). C'est l'argument traditionnellement invoqué pour justifier les bienfaits de la décentralisation et la supériorité d'un système décentralisé sur un Etat unitaire. A cet argument s'ajoutent les effets de la concurrence en matière d'innovation sociale et fiscale qui augmentent l'efficacité de la production de biens publics. En revanche, les externalités plaident pour une coordination et par conséquent une intervention supranationale. La combinaison de ces deux types d'arguments opposés est fréquemment avancée pour justifier la supériorité d'un système fédéral, puisque celui-ci constitue un compromis entre un Etat unitaire et un système totalement décentralisé (Oates, 1972).

Les dépenses publiques dans le domaine de l'environnement, de la Recherche et du Développement, ou encore en matière d'infrastructure ont le caractère d'un bien public pour l'ensemble de l'Union. Puisque chaque pays bénéficie des dépenses faites par ses partenaires, l'absence de coordination entraîne un développement insuffisant des dépenses publiques nationales dans ces domaines. Par ailleurs, la contrainte portant sur les déficits publics peut également nuire au développement d'un investissement public ayant pourtant le même taux de rendement qu'un investissement privé. La théorie des finances publiques suggère qu'un tel investissement, qui augmente transitoirement la dette publique nette mais n'affecte pas son niveau permanent, doit être financé par emprunt et non par une augmentation des prélèvements fiscaux.

Si en outre les investissements dans le domaine des infrastructures ou de la recherche augmentent non seulement le niveau de la production, mais aussi son taux de croissance, comme dans les modèles de croissance endogène, la non prise en compte des externalités entre Etats conduira à une croissance trop faible. Le résultat traditionnel des modèles de croissance endogène selon lequel le calcul économique décentralisé conduit à une dépense d'investissement trop faible et à une croissance inférieure à celle qui résulterait d'un choix centralisé, s'applique aux nations comme aux individus. Elle justifie une initiative de croissance européenne dans les domaines où les dépenses publiques ont d'importants effets externes. L'histoire économique montre d'ailleurs l'importance des dépenses d'infrastructure (chemin de fer notamment) dans le développement des budgets fédéraux.

Du côté des ressources, une autre externalité risque de peser sur le développement du secteur public : la compétition fiscale. De nombreuses études, mais aussi la simple observation des évolutions récentes, montrent que le poids de la fiscalité risque de peser de plus en plus sur les facteurs les moins mobiles et notamment le travail. Pour éviter l'évasion vers les paradis fiscaux, la plupart des pays européens — et tout particulièrement la France — ont fortement diminué les taxes sur les revenus du capital. Cette évolution est d'autant moins souhaitable que le facteur le plus taxé, le travail, est précisément le facteur excédentaire en Europe. Transférer l'imposition du capital à l'échelle de l'Union permettrait d'éviter — ou du moins de limiter — le problème. Ce transfert aurait en outre un effet stabilisateur interrégional en raison de la forte sensibilité conjoncturelle de l'impôt en question. Un problème comparable se pose dans le domaine social si l'on veut éviter que la concurrence sociale conduise à diminuer la protection sociale des pays les plus développés de l'Union.

Le développement du budget fédéral a coïncidé, dans les fédérations contemporaines avec l'augmentation continue du poids des administrations publiques dans l'économie. Or le poids actuel des prélèvements obligatoires ne permet plus de développer le budget fédéral sans réduction simultanée des prélèvements subfédéraux. C'est donc essentiellement par un transfert de compétences que pourra se développer le budget fédéral européen. En outre, ce transfert de souveraineté doit aller de pair avec un renforcement des pouvoirs législatifs et budgétaires du parlement européen, si l'on veut éviter d'accroître le « déficit démocratique » si souvent évoqué.

L'économie politique de l'Europe

La perspective de l'Union monétaire a suscité un renouveau d'intérêt pour deux thèmes anciens de la littérature économique : les zones monétaires optimales et le fédéralisme budgétaire. Si l'ensemble de l'Europe est assez éloigné d'une zone monétaire optimale, il existe un assez large consensus pour reconnaître que la convergence nominale et réelle des cinq ou six pays du noyau dur

les prédispose mieux à former une Union monétaire. L'absence de changement de parité au sein de cette zone, alors même qu'elle était confrontée à un choc asymétrique d'une ampleur sans précédent, semble indiquer que les pays en question ont déjà assumé les coûts de la perte de l'instrument du change. Et il est clair qu'une Union monétaire aurait permis une gestion plus efficace de la réunification allemande — du moins pour les partenaires de l'Allemagne —, en évitant de faire supporter à l'ensemble des pays une politique monétaire qui n'était adaptée qu'à un seul.

Mais l'exemple de la réunification allemande montre aussi que le coût en aurait été moins élevé si la solidarité qu'implique un budget fédéral en avait réparti la charge sur ses partenaires. Les partenaires de l'Allemagne avaient tout à gagner à échanger une participation au financement de la réunification allemande contre une baisse des taux d'intérêt. Or, c'est précisément ce qui se serait passé dans un Etat fédéral. Lorsqu'une région ou un Etat est frappé par un cyclone ou un tremblement de terre, c'est le budget fédéral qui assume l'essentiel du coût de la reconstruction. Et la politique monétaire de l'Union n'est pas gérée en fonction de la situation particulière de l'Etat en question, mais en fonction de la situation globale de la fédération. La solidarité économique qu'implique l'Union monétaire n'a guère de sens si elle ne se traduit pas simultanément par un accroissement de la solidarité dans les domaines politique et social.

En introduction de cet article, nous opposons l'approche de l'intégration européenne qui était envisagée dans les années soixante-dix à celle définie par le Traité de Maastricht. Il est difficile de faire la part, dans le choix d'une Union monétaire « minimale », de la nécessité et de la volonté politique. Pour la France, l'Union monétaire apparaît d'abord comme une façon de retrouver une souveraineté monétaire qu'elle a perdue dans le SME. Pour d'autres pays (l'Italie et l'Espagne) c'est un gain de crédibilité qui est recherché. Quant à l'Allemagne, elle n'a guère à gagner à une Union monétaire qui n'aurait pas de contreparties dans le domaine politique. Ce n'est pas un hasard si le seul pays qui ait ouvertement relancé le débat politique sur le fédéralisme soit l'Allemagne (Lamers, 1994).

Le rapport Lamers pose avec lucidité le problème du fonctionnement à quinze d'une institution communautaire initialement conçue pour six pays ayant déjà une tradition de collaboration. Le système confédéral qu'implique la règle de l'unanimité a pu fonctionner sans trop de difficultés dans le cadre des six pays fondateurs (avec toutefois des périodes de blocage, comme lors de la politique de la chaise vide pratiquée par la France de 1963 à 1966). Mais une telle structure est inadaptée à une Union qui comporte quinze Etats n'ayant pas, comme ceux-ci, trente-cinq ans de pratique de la solidarité communautaire. Les élargissements ultérieurs augmenteront encore les risques de non coordination et de dilution de la solidarité entre Etats. Le réalisme impose de nouer ce qui existe (l'Union monétaire de fait entre l'Allemagne, la France et le Benelux) en renforçant simultanément la coordination en son sein de l'ensemble des politiques (économiques, sociales, militaire...).

Ce noyau dur aurait vocation à agréger autour de lui, tous les Etats qui souhaitent aller plus loin dans l'Union économique et politique, en opposant un centre consolidé aux forces centrifuges que ne manqueront pas d'introduire les

élargissements ultérieurs. Il paraît difficile d'exclure trop longtemps du noyau dur, un pays fondateur comme l'Italie, ou encore l'Espagne qui a fait preuve d'un profond attachement à l'intérêt communautaire. Ce ne sont pas des critères économiques qui permettront de bâtir une Union monétaire viable, mais la volonté politique. Et il faudra bien qu'un jour l'Europe se dote d'une constitution digne des démocraties qui la constituent. Se posera alors le problème du statut respectif de la Commission et du Conseil, c'est-à-dire en fait celui du choix entre une structure fédérale ou confédérale. Le rapport Lamers pose clairement le problème constitutionnel en suggérant une évolution fédérale « *conférant au Parlement le caractère d'un organe législatif à égalité de droit avec le Conseil, ce dernier étant appelé à assumer, à côté d'autres tâches à caractère intergouvernemental, le rôle de chambre des Etats, la Commission exerçant les attributs d'un gouvernement européen* ». Le fédéralisme est par nature une construction évolutive dont la souplesse devrait permettre de créer une forme adaptée à l'intégration d'Etats-nations hérités du passé. Le fédéralisme suisse, avec sa diversité linguistique et son sens développé du consensus, hérité d'une longue expérience confédérale, est sans doute l'exemple le plus utile pour l'Union européenne.

Porté autrefois par le rêve d'intellectuels soucieux de préserver ce qui fit l'originalité de l'Europe, l'universalité de sa pensée, le fédéralisme est devenu, à travers la théorie des choix publics, une réflexion sur les niveaux adéquats de la décision publique : l'Union, l'Etat, la région, la commune. C'est aussi, et avant toute chose, une réponse démocratique à l'organisation des pouvoirs au sein d'une structure combinant des souverainetés nationales et supranationales. Cette reformulation n'en trahit pas l'esprit. De même que les idées nées à Prague, Vienne ou Paris s'affranchissaient depuis toujours des frontières ou des barrières linguistiques pour devenir « bien commun » à l'ensemble des européens, la plupart des grandes décisions économiques ou politiques ont aujourd'hui ce caractère. L'Europe qui a inventé l'Etat-nation, a su développer une structure originale d'intégration économique au cours de la seconde moitié du XX^e siècle ; il lui reste à faire un effort comparable dans le domaine politique pour affronter le prochain siècle.

Références bibliographiques

- BAYOUMI T. et B. EICHENGREEN (1992) : « Shocking Aspects of European Monetary Unification », *CEPR Discussion Paper*, n° 643, 1992, and *NBER Working Paper*, n° 3949.
- BAYOUMI T. et E. PRASAD (1995) : « Currency Union, Economic Fluctuations and Adjustment : Some Empirical Evidence », *CEPR Discussion Paper*, n° 1172.
- BAYOUMI T. et P.R. MASSON (1994) : « Fiscal Flows in the United States and Canada : Lessons for Monetary Union in Europe », *CEPR Discussion Paper*, n° 1057, novembre.
- BEAN C. et *alii* (1990) : « Policies For 1992 : The Transition and After », *CEPR Papers*, n° 42, « The Macroeconomics of 1992 ».
- BERGMAN M., S. GERLACH et L. JONUNG (1993) : « The Rise and Fall of the Scandinavian Currency Union 1873-1920 », *European Economy Review*, n° 37, pp. 507-517.

- BLANCHARD O. et L. KATZ (1992) : « Regional Evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- BLANCHARD O. et P. -A. MUET (1993) : « Competitiveness Through Disinflation : An Assessment of the French Macroeconomic Strategy », *Economic Policy*, n° 16, avril.
- BLÖCHLIGER H.J. et R.L. FREY (1993) : « The Evolution of Swiss Federalism : A Model for the European Community ? », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Special Issue*, n° 5, pp. 213-242.
- BUITER W. (1995) : « La politique macroéconomique dans la transition vers l'Union monétaire », *Revue d'Économie Politique*, septembre-octobre, n° 105 (5).
- BUREAU D. et P. CHAMPSAUR (1992) : « Fédéralisme budgétaire et unification monétaire européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 40, mai.
- CAPOEN F., H. STERDYNIAK et P. VILLA (1994) : « Indépendances des Banques centrales, politiques monétaire et budgétaire une approche stratégique », *Document de Travail de l'OFCE*, n° 94-03, juin.
- CARTOU L. (1995) : *L'Union européenne*, chapitre 12, pp. 141 et s., Dalloz.
- COMITÉ POUR L'ÉTUDE DE L'UNION ÉCONOMIQUE ET MONÉTAIRE (1989) : *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Rapport Delors, Luxembourg, Bureau des Publications Officielles de la CEE.
- COSTELLO D. (1993) : « The Redistributive Effects of Interregional Transfers : A Comparison of the European Community ? », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Special Issue*, n° 5, pp. 269-278.
- COURCHENE T.J. (1993) : « Reflections on the Canadian Federalism : Are There Implications for European Economic and Monetary Union ? », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Special Issue*, n° 5, pp. 123-166.
- D'ALCANTARA G. et H. TULKENS (1994) : « Économie et fédéralisme », in *Le fédéralisme*, chapitre 3, pp. 75-104, De Boeck Université, Bruxelles.
- DE GRAUWE (1993) : « The Political Economy of Monetary Union in Europe », *CEPR Discussion Paper*, n° 842, septembre.
- DELMARTINO F. et K. DESCHOUWER (1994) : « Les fondements du fédéralisme », in *Le fédéralisme*, chapitre 1, pp. 9-34, De Boeck Université, Bruxelles.
- DELORS J. (1989) : « Regional Implications of Economic and Monetary Integration », in *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, pp. 81-89.
- DOYLE M. (1989) : « Regional Policy and European Economic Integration », in *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, pp. 69-79.
- DUVERGER M. (1994) : *Europe des hommes*, Odile Jacob, Paris.
- EICHENGREEN B. (1990) : « One Money for Europe ? Lessons from the US Currency Union », *Economic Policy*, n° 10, pp. 117-187.
- ERGEC R. (1994) : « Les aspects juridiques du fédéralisme », in *Le fédéralisme*, chapitre 2, pp. 35-73, De Boeck Université, Bruxelles.
- FLANDREAU M. (1993) : « Trade, Finance, and Currency Blocs in Nineteenth Century Europe : Was the Latin Monetary Union a Franc-Zone ? », Miméo. A paraître in J. Reis (ed) *Historical Perspectives on International Monetary Arrangements*, Mac Millan, London.
- GOODHART C.A.E. et S. SMITH (1993) : « Stabilization », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Special Issue*, n° 5, pp. 417-456.
- GORDON J. (1991) : « Structural Funds and the 1992 Program in the European Community », *IMF Working Paper*, juin.
- GROS D. et N. THYGESEN (1992) : *European Monetary Integration*, Longman, London.

- HEN C. et J. LÉONARD (1995) : *L'Union européenne*, La Découverte.
- LAMERS K. (1994) : *Reflexions sur la politique européenne*, Bonn, CDU/CSU, Bundestag, septembre.
- MAC DOUGALL (1977) : « Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration », *Commission des Communautés Européennes*, vol. 1 et 2, Bruxelles.
- MASSON P. R. et M. P. TAYLOR (1992) : « Common Currency Areas and Currency Union : An Analysis of the Issues », *CEPR Discussion Paper*, n° 617.
- MÉLITZ J. (1994) : « Is There a Need for Community-Wide Insurance Against Cyclical Disparities ? », *Economic and Monetary Union, Économie et Statistique*, Special Issue, pp. 99-106.
- MÉLITZ J. et S. VORI (1992) : *National Insurance Against Unevenly Distributed Shocks in a European Monetary Union*, manuscrit.
- MUELLER D. C. (1995) : « Fédéralisme et Union Européenne : une perspective constitutionnelle », *Revue d'Économie Politique*, septembre-octobre, n° 105 (5).
- MUET P.-A. (1995) : « Ajustements macroéconomiques, stabilisation et coordination en Union monétaire », *Revue d'Économie Politique*, septembre-octobre n° 105 (5).
- MUSGRAVE (1959) : *The Theory of Public Finances*, New York, Mac Graw-Hill.
- OATES W. (1972) : *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, New York.
- PISANI-FERRY J. et A. ITALIANER (1992) : « Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux : implications pour l'Union économique et monétaire », *Économie Prospective Internationale-CEPII-La Documentation Française*, n° 51, pp. 49-69, 3^{ème} trimestre.
- PISANI-FERRY J., A. ITALIANER et R. LESCURE (1993) : « Stabilization Properties of Budgetary Systems : A Simulation Analysis », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy*, Special Issue, n° 5, pp. 511-538.
- PRUD'HOMME R. (1993) : « The Potential Role of the EC Budget in the Reduction of Spatial Disparities in the European Economic and Monetary Union », in *The Economics of Community Public Finance, European Economy*, Special Issue, n° 5, pp. 317-352.
- SACHS J. et X. SALA-I-MARTIN (1991) : « Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas : Evidence for Europe from the United States », *NBER Working Paper*, n° 3855, octobre, et *CEPR Discussion Paper*, n° 632, 1992.
- SCYLLA R., J.J. WALLIS, et J. B. LEGLER (1995) : « Historical Economics : US State and Local Government », *NBER Reporter*, pp. 14-16, printemps.
- VAN DER PLOEG F. (1991) : « Macroeconomic Policy Coordination Issues during the Various Stages of Economic and Monetary Integration in Europe », in « The Economic of EMU », *European Economy*, special edition, n° 1, pp. 136-164.
- VAN ROMPUY P., F. ABRAHAM et D. HEREMANS (1991) : « Economic Federalism and the EMU », *European Economy*, special edition n° 1, pp. 109-135.
- VON HAGEN J. et G. W. HAMMOND (1995) : « Regional Insurance Against Asymmetric Shocks : An Empirical Study for the European Community », *CEPR Discussion Paper*, n° 1170.
- WALLIS J. J. (1984) : « The Birth of the Old Federalism : Financing the New Deal, 1932-1940 », *Journal of Economic History*, n° 44, pp. 139-159, mars.
- WHEARE K.C. (1947) : *Federal Government*, Oxford University Press.
- WILDASIN D. E. (1990) : « Budgetary Pressures in the EEC : A Fiscal Federalism Perspective », *American Economic Review* (Papers and Proceedings), vol. 80, pp. 69-74.
- WYPLOSZ C. (1991) : « Monetary Union and Fiscal Policy Discipline », in « Commission of the European Communities : The Economics of EMU » *European Economy*, numéro spécial, pp. 165-184.