

Vous avez dit fédéralisme ?

Jean Pisani-Ferry

C'est un vieux débat que les tensions persistantes au sein de la zone euro ont ravivé : une union monétaire peut-elle durablement survivre sans fédéralisme budgétaire ? Jusqu'ici, la question ne préoccupait guère qu'une poignée de chercheurs. Elle est désormais posée avec insistance par les investisseurs du monde entier. Les détenteurs de titres d'Etat européens croyaient savoir ce qu'ils avaient acheté. Ils viennent de se rendre compte qu'ils ne le comprenaient pas vraiment. Et comme la crise le leur a appris, quand on ne comprend pas un produit financier, il vaut mieux s'en débarrasser. S'ils le font, nous n'en avons pas fini avec les crises.

Le problème, cependant, est de savoir ce qu'on entend par fédération budgétaire. Pour les Américains, cela signifie un Etat central doté d'un budget de grande taille (20% du PIB) dont la fonction macroéconomique est d'amortir les chocs. Outre-Atlantique, les Etats fédérés sont généralement constitutionnellement contraints à l'équilibre des comptes, et c'est le budget fédéral qui est mobilisé contre les récessions. Parallèlement, quand l'Illinois est frappé par la récession automobile, Washington y collecte moins d'impôts, mais n'y réduit pas ses dépenses (en fait il tend à les augmenter). Economiquement, donc, le budget fédéral amortit les chocs nationaux ou régionaux. Politiquement, il traduit une solidarité qui est le ciment de l'union.

Si c'est cela le fédéralisme, mieux vaut l'oublier immédiatement. Le budget européen représente de l'ordre d'un point de PIB, un petit quarantième du montant total des dépenses publiques. Personne, pas même les enthousiastes de la construction européenne, n'imagine qu'il puisse atteindre cinq points (il est plutôt probable qu'il baisse). Quand bien même le ferait-il qu'il ne serait toujours pas à la hauteur du problème.

Une deuxième solution est le fédéralisme distributif. Son objectif n'est pas d'amortir les chocs mais de compenser les écarts de revenu. L'Allemagne, notamment, redistribue des recettes fiscales entre *Länder*. C'est une autre forme de solidarité que pratique aussi l'Union européenne, par le jeu des Fonds structurels qui sont significatifs pour les pays pauvres : environ 300 euros par personne et par an pour la Grèce et le Portugal entre 2000 et 2006.

Le problème est que ces transferts ont accéléré le rattrapage des entités qui en ont fait bon usage (certaines provinces espagnoles) mais ont été gaspillés par d'autres (la Grèce). Cela alimente le doute quant à l'utilité d'une solidarité si mal employée. Les Allemands, qui savent de quoi ils parlent en la matière, ne veulent pas entendre parler d'une Europe où les régions riches financeraient en permanence des poches de sous-développement. Ils ne sont pas les seuls. Que faire alors ? Conceptuellement, le besoin est clair : il faut de la solidarité face aux épreuves, parce que c'est ce qui unit et donne solidité à l'ensemble ; une forme, en quelque sorte, de fédéralisme assurantiel ; mais sans la lourde mécanique d'un budget

fédéral, ni un accroissement permanent des transferts. C'est ce qui a inspiré les décisions du mois de mai : la création d'une facilité d'assistance financière en cas de crise, et le lancement par la BCE d'un programme d'achat de titres publics, qui a été mis en œuvre au profit de la Grèce et du Portugal.

Le problème est que ces décisions ont suscité tant de réticences qu'elles ne suffisent pas à dissiper le doute. En Allemagne, la transformation de la banque centrale en agent quasi-budgétaire – si la dette grecque est restructurée, la BCE devra en effet enregistrer des pertes – révolte parce qu'elle rompt avec le principe de séparation entre monnaie et finances publiques. Du coup la BCE agit d'une main tremblante, personne ne comprend plus quelle la doctrine d'emploi de cette nouvelle arme, et son efficacité est diminuée d'autant. Quant à la facilité financière, elle est destinée à servir à soigner les crises, pas à les éviter. Parallèlement, les récriminations qui se sont fait entendre en France contre une évaluation des budgets nationaux en amont de leur vote par le parlement montrent qu'une bonne partie de la classe politique parle de coordination mais refuse de lui donner tout contenu, comme si elle ne comprenait toujours pas que la solidarité ne peut pas être sans contrepartie.

Les Européens ont commencé à poser les briques d'une construction à venir, mais ils donnent plutôt l'impression d'avoir amoncelé en désordre des sacs de sable dans l'espoir d'arrêter la vague. Ce faisant ils risquent de désarçonner ceux-là mêmes qu'ils voulaient convaincre. Il serait temps d'accepter que ceux auxquels ont demandé de vous prêter (beaucoup) sont en droit de poser des questions qui dérangent, et en droit d'attendre des réponses claires.

Jean Pisani-Ferry est économiste et directeur de Bruegel, centre de recherche et de débat sur les politiques économiques en Europe. Courriel : [chronique\[at\]pisani-ferry.net](mailto:chronique[at]pisani-ferry.net).