

# Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne

**Dominique Bureau,**

*Direction du budget*

**Paul Champsaur,**

*Direction de la prévision*

*Avec l'achèvement du marché unique et l'adoption du traité sur l'union économique et monétaire, qui se fixe l'horizon 1999 pour le passage à la monnaie unique, la nature de la Communauté européenne se transforme. Celle-ci devient progressivement une fédération.*

*Cependant l'évolution vers le fédéralisme peut être plus ou moins rapide selon les domaines, et il y a débat quant au rôle budgétaire et fiscal confié à la Communauté. L'actualité de ce débat est renforcé par la nécessité de tirer rapidement les conséquences budgétaires du Traité de Maastricht, l'accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement et la Commission qui encadre actuellement la procédure budgétaire communautaire arrivant à échéance. Or, ce Traité en renouvelle les données de base, compte tenu du renforcement des pouvoirs du Parlement, de l'extension du champ des politiques communautaires, de la création prochaine d'un Fonds de cohésion, enfin de la correction annoncée des éléments régressifs du système de ressources propres de la Communauté.*

*Ainsi il apparaît opportun de clarifier le cadre de réflexion économique adapté à l'analyse de ces questions. Dans cette perspective, nous nous proposons de discuter l'idée suivant laquelle l'imitation progressive par le budget communautaire des mécanismes budgétaires et fiscaux à l'œuvre dans les fédérations existantes est inévitable, voire souhaitable.*

Un élément clef d'appréciation à cet égard concerne les mécanismes redistributifs susceptibles d'être pris en charge au niveau communautaire. En effet, la mobilité des facteurs de production limite la possibilité pour les Etats-membres de poursuivre des politiques redistributives indépendantes. Cela se traduit souvent dans les fédérations existantes par un report de la responsabilité de cette fonction vers le gouvernement central. En général, les politiques fédérales correspondantes intègrent aussi des objectifs plus larges de réduction des disparités régio-

nales, et par le biais d'une certaine redistribution de la demande agrégée entre régions, apportent à celles-ci une forme de garantie automatique contre des chocs asymétriques.

Examinons successivement les deux termes de ce raisonnement : tout d'abord les contraintes imposées par l'intégration européenne aux politiques budgétaires nationales ; puis le développement d'actions redistributives, voire stabilisatrices, au niveau communautaire.

## **L'autonomie des politiques budgétaires nationales**

### **Les pressions sur les politiques budgétaires nationales**

Suivant Wildasin (1990) l'intégration croissante des marchés du travail à l'intérieur de la CEE va conduire les gouvernements des Etats-membres de la CEE à réduire l'ambition de leurs politiques redistributives. Il prédit qu'en conséquence, la pression à y substituer des interventions communautaires constituera le moteur des transformations à venir du rôle budgétaire et fiscal de la CEE. L'analyse développée sur ce sujet dans le rapport de la Commission des communautés européennes « Marché unique, monnaie unique » était sensiblement différente. La compétition induite par une mobilité accrue des facteurs fera sûrement peser sur les gouvernements nationaux une incitation forte à améliorer l'efficacité de leurs actions, mais ceci n'entraînerait pas nécessairement une remise en cause drastique de leurs secteurs publics.

Ce dernier point apparaît bien établi par Van Rompuy, Abraham et Heremans (1991), dont l'étude considère à la fois les aspects descriptifs et normatifs du problème. Or, ces auteurs observent en fait une grande diversité des mécanismes budgétaires à l'œuvre dans les fédérations existantes. Souvent celle-ci résulte de leur histoire, entendue à la fois dans sa composante institutionnelle et en terme d'adhésion à un certain concept d'Etat-Providence. Par ailleurs, ils constatent que la compétition fiscale n'a pas conduit à une uniformisation des taux de taxes, même dans les fédérations où l'unification des marchés est la plus poussée. Enfin la nécessité de transférer certaines fonctions au niveau central n'émerge pas de façon évidente. La possibilité de maintenir une

forte décentralisation des fonctions régaliennes, du secteur des Transports et Communications ou de celui de la Santé est démontrée. Celle de l'Education constitue même la norme. Si le taux global de décentralisation des politiques de transferts apparaît en général plus faible, une analyse plus fine distinguant entre retraites, indemnisation du chômage et politiques familiales conduit à nouveau à souligner la diversité des situations. En particulier, les gouvernements fédéraux peuvent se concentrer sur la définition de normes minimales, dès lors que les dispositifs gérés aux niveaux inférieurs de gouvernement ne causent pas de distorsions excessives des coûts du travail entre pays.

En elle-même la référence au fédéralisme économique ne tranche donc pas les débats sur la nature et l'ampleur des externalités susceptibles de contraindre les politiques budgétaires nationales dans la Communauté. La mobilité des facteurs réduira sans aucun doute la possibilité d'imposer des charges fiscales plus lourdes si celles-ci n'ont pas comme contrepartie des services publics de qualité supérieure. La compétition entre gouvernements ira-t-elle au-delà de cette contrainte d'efficacité, en imposant une convergence vers un niveau sous optimal d'intervention publique ?

Le degré de mobilité des bases fiscales constitue le premier élément à considérer. Elle est élevée pour les revenus du capital. L'intégration des marchés de capitaux européens a donc accéléré la remise à plat par les gouvernements du traitement de ces revenus dans leurs systèmes fiscaux, notamment lorsque celui-ci s'avérait trop pénalisant. D'où aussi la convergence observée des taux d'impôt sur les sociétés. Par contre, le marché du travail européen est loin de l'intégration parfaite, cette situation étant appelée à durer compte tenu de l'importance des barrières linguistiques et culturelles, ou des imperfections des marchés du logement.

Il s'agit là d'un aspect bien expertisé car c'est un des facteurs mis en avant par la théorie économique pour apprécier l'optimalité du passage à une monnaie unique. Ainsi, Eichengreen (1991) constate que la mobilité du travail et la vitesse d'ajustement de ce marché demeurent plus faibles en Europe qu'aux Etats-Unis. Les pressions à la convergence de l'imposition sur les revenus des personnes, des systèmes de Sécurité sociale ou de transferts aux familles sont donc plus faibles.

Par ailleurs les gouvernements nationaux peuvent coopérer afin de limiter l'intensité de la compétition fiscale. Ainsi, la définition de taux planchers dans le cadre de l'harmonisation de la fiscalité indirecte en cours permet d'alléger les ajustements fiscaux que pouvait impliquer la suppression des contrôles douaniers.

Dans l'ensemble il ne faut donc pas sous-estimer la capacité des Etats-membres de la Communauté à conserver une large autonomie en matière de fiscalité et de composition de leurs dépenses budgétaires.

Ce jugement n'est pas contradictoire avec l'observation quotidienne de contraintes croissantes ressenties par les gouvernements nationaux du fait de l'intégration européenne, tant que ces contraintes s'exercent sur des aspects contestables de leurs politiques budgétaires. Ainsi, l'intégration européenne pourrait favoriser une meilleure distinction entre assurance et redistribution dans les systèmes de Sécurité sociale, ou élargir le champ de la tarification économique des services publics, à la Santé ou l'Éducation par exemple. En outre, la réduction de certaines dépenses budgétaires peut constituer un bien en soi. Elle n'implique aucunement le report au niveau de la CEE des actions correspondantes.

De manière plus générale, la perspective du marché unique a souvent conduit, dans le cas de la France par exemple, à une discipline de son propre intérêt en matière de prélèvements obligatoires : restauration de la rémunération du capital ; évolution de la politique industrielle d'un système d'aides spécifiques vers la recherche d'une amélioration de l'environnement des entreprises ; limitation des dépenses publiques pour absorber des réductions de taux de TVA, etc. Ce jugement peut d'ailleurs s'appliquer aussi à la régulation macroéconomique. La volonté d'adhérer à un système de parités fixes — avec ce que cela comporte de contraintes — doit en effet être mise en regard de l'indexation prix-salaires élevée que connaissait l'économie française et de la difficulté corrélative à modifier durablement le taux de change réel par des réaménagements de parité.

### **Le principe de subsidiarité**

Par le principe de subsidiarité, le Traité de Maastricht affirme la préférence à donner aux interventions gérées au niveau des États-membres, à l'exception de celles dont la prise en charge à l'échelon communautaire est susceptible de dégager des économies d'échelle ou est rendue nécessaire par la présence d'externalités importantes. Cette approche reconnaît donc les coûts et risques d'inefficacité associés aux politiques centralisées.

Il y a lieu d'y ajouter ceux liés à la multiplicité des niveaux de responsabilité dans un même domaine, et aux interactions qui en résultent entre les procédures de négociations budgétaires nationales et communautaires : ainsi les départements ministériels nationaux sont tentés de susciter de nouvelles actions communautaires pour accueillir leurs projets écartés au niveau national ; inversement lorsqu'ils disposent de dépenses éligibles au niveau communautaire, leur intérêt n'est pas de proposer les projets les plus efficaces, ce qui les exposerait à des coupes sur leur budget.

Ignorée de l'économie publique traditionnelle, la mesure de l'imperfection des mécanismes administratifs de coordination a été prise à partir des années 60. De nombreuses observations ont alors montré que

l'efficacité des interventions publiques restait souvent virtuelle du fait des défaillances et objectifs propres poursuivis par les structures en charge de celles-ci. Bien que cette remise en cause ait porté à l'origine sur la gestion publique des secteurs soumis à réglementation, elle concerne toutes les politiques publiques.

A cet égard, l'évolution des travaux théoriques sur le fédéralisme économique apparaît significative, notamment l'inflexion de son approche des externalités fiscales. Par ce terme, on entend les inefficacités résultant : soit de la non prise en compte de l'effet favorable de l'immigration pour répartir la charge d'un bien public, lorsque celui-ci est financé par des taxes assises sur le lieu de résidence ; soit de son effet défavorable lorsqu'il s'agit de gérer des subventions distribuées selon ce critère mais financées par une fiscalité ne pesant pas sur les travailleurs mobiles. L'étude de ces situations fournit en première analyse des justifications à l'institution d'un gouvernement fédéral, pour gérer les transferts inter-régionaux égalisateurs nécessaires à la régulation de l'immigration. Mais les travaux plus récents sur ce sujet envisagent la correction possible de ces externalités sans recourir à une autorité fédérale, le seul comportement décentralisé des gouvernements nationaux pouvant même conduire à la mise en place des transferts nécessaires (Myers, 1991).

En tout état de cause, ceci démontre la nécessité de porter la plus grande attention aux moyens mis en œuvre pour corriger les externalités entre politiques budgétaires nationales. La formulation du principe de subsidiarité reste trop générale si elle n'envisage pas explicitement les deux moyens pour régler un problème d'externalités entre Etats-membres que sont la centralisation d'une part, et la coopération des Etats (si nécessaire avec l'aide de la Communauté) d'autre part. Cette dernière forme d'intervention est préférable : l'intervention communautaire doit être limitée aux situations dans lesquelles l'efficacité ne peut être rétablie par simple coordination des Etats concernés. L'expérience en matière de normalisation en fournit un exemple éclatant puisque la solution des normes communes a échoué. Au contraire, la solution coopérative consistant, par le principe de reconnaissance mutuelle, à accepter une concurrence entre gouvernements sur ce sujet a permis à ce volet de l'unification économique européenne de se concrétiser.

Cet exemple suggère d'examiner plus systématiquement l'histoire de la CEE pour évaluer les conditions d'application du principe de subsidiarité. Celle-ci requiert en effet un bilan des gains et risques associés à la centralisation, qui comporte, comme dans tout problème de régulation, une part de subjectivité tenant à la nature très différente des deux termes de la comparaison.

On peut estimer qu'a prévalu à l'origine une attitude de sympathie en faveur des politiques centralisées. Elle a favorisé le développement de politiques communes sectorielles, dont la plus importante est la politique agricole commune (PAC). Celle-ci absorbe encore plus de la

moitié du budget de la CEE. Sa « charge fiscale » est encore plus élevée puisque le soutien des prix aux producteurs n'est pas budgétisé à l'exception des restitutions à l'exportation.

Cette politique rencontre des difficultés croissantes du fait de ses coûts élevés et de ses inconvénients en terme de mauvaise allocation des ressources. La réforme en cours de discussion reconnaîtra plus explicitement un rôle redistributif à la PAC en substituant, jusqu'à un certain point, des aides directes au revenu au mécanisme actuel de soutien des prix. Il pourrait même en résulter un déplacement en retour des responsabilités, du niveau communautaire vers le niveau national. Il est cependant admis que les nouveaux instruments devraient rester sous le contrôle de la CEE, pour s'assurer que les transferts aux agriculteurs ne sont pas source de distorsions de concurrence.

Cette dernière préoccupation constitue la raison d'être de beaucoup de politiques communes. Elle est centrale dans les politiques sectorielles originelles (charbon, acier, agriculture, pêche...) mais est aussi présente dans les secteurs où l'implication de la CEE est croissante (R-D, protection des consommateurs, environnement...). Elle peut aussi expliquer le rôle joué par la CEE dans l'harmonisation de la fiscalité indirecte, en y intégrant les réflexions actuelles sur la prise en compte des effets des émissions de dioxyde de carbone sur le réchauffement de l'atmosphère pour définir le niveau souhaitable des accises pétrolières.

Finalement, le risque que les politiques budgétaires nationales engendrent des distorsions de concurrence constitue le seul motif qui émerge de cet examen comme justification générale d'une implication du budget communautaire.

Dans les autres cas, les gouvernements nationaux ont renoncé à opérer des transferts de responsabilités. A cet égard, le secteur des Transports pour lesquels le principe d'une politique commune remonte à l'origine de la CEE est significatif, celle-ci n'ayant jamais pris son essor. Une raison à cela est que la coopération entre gouvernements est parfaitement adaptée à la résolution des problèmes de continuité des réseaux au passage des frontières nationales.

L'approche développée ci-dessus conduit à une vision plutôt conservatrice du rôle budgétaire qu'il est souhaitable d'assigner à la Communauté. Bien évidemment ceci ne doit pas être érigé en principe. Par exemple des subventions accordées aux pays les plus pauvres de la CEE dans le cadre d'une politique européenne en faveur de l'environnement peuvent être justifiées en terme d'efficacité du fait de la valorisation plus faible que ceux-ci accordent à sa protection. Plus généralement, on ne peut écarter à long terme l'éventualité de transferts de compétences significatifs comme le montrent les discussions récentes à propos d'une politique commune de Défense. Il s'agit cependant là d'un

secteur qui peut être assimilé à un bien public pur s'étendant à l'ensemble de la Communauté. Or une telle configuration est exceptionnelle, si l'on se réfère à la diversité constatée des répartitions de compétences budgétaires dans les fédérations existantes.

## **Les interventions redistributives au niveau communautaire**

### **Le développement d'actions redistributives par la CEE**

La tendance du budget communautaire à prendre en charge des interventions redistributives ne fait pas de doute. Les Fonds structurels, qui financent des programmes pour le développement des régions de la communauté aux plus faibles revenus et pour l'amélioration des marchés du travail de celles qui subissent les plus forts taux de chômage structurel, constituent en effet la composante la plus dynamique des dépenses communautaires. Ils sont à l'origine de la croissance globale du budget de la CEE plus rapide que celle de son PIB total, ou que celle des budgets de ses Etats-membres. Cette évolution date de l'élargissement de la CEE à des pays dont les revenus par habitant étaient significativement inférieurs, et du Traité de 1986 qui introduisait le développement de la cohésion économique et sociale comme objectif de la CEE. Celle-ci se voyait donc attribuer un rôle en matière de réduction des inégalités entre régions.

Les principes sous-jacents à la réforme des Fonds structurels engagée consécutivement en 1988 renvoient cependant à plusieurs interprétations. D'un côté, le doublement de leur enveloppe totale sur la période 89-93 et l'application de critères stricts garantissant leur destination vers les régions les plus pauvres relèvent clairement d'une logique redistributive. De l'autre il faut rappeler l'existence de conditions microéconomiques à leur utilisation. Celle-ci visaient à les distinguer de purs transferts, et faire de ces dépenses des vecteurs de l'amélioration des mécanismes de marché dans les pays correspondants. En particulier, le concept d'additionnalité a été élaboré afin de limiter la fongibilité entre ces fonds et les dépenses publiques nationales. Celui-ci postule que les Fonds structurels doivent contribuer à un accroissement global des dépenses de même nature. Sinon, les Etats pouvant ajuster leurs dépenses propres lorsqu'un de leur projet ou l'une de leur régions bénéficie des Fonds structurels, ceux-ci ne pourraient être distingués ex

post de purs transferts entre pays. Compte tenu des problèmes que pose la vérification de l'additionnalité, et en l'absence de prévision de référence pour l'évolution des dépenses nationales correspondantes, il est douteux que ces possibilités de substitution entre dépenses aient été écartées au point de rendre caduque la perspective redistributive, bien mise en évidence par Gordon (1991).

Celle-ci se trouve par ailleurs confortée par l'accent mis à Maastricht sur l'objectif de cohésion économique et sociale. Peut-on en inférer pour autant que la CEE s'est engagée sur la voie du fédéralisme budgétaire ?

La comparaison entre les mécanismes budgétaires de la CEE et ceux des fédérations existantes montre la persistance de différences très importantes. Tout d'abord, les gouvernements nationaux n'ont pas accepté aisément les transferts de responsabilités au niveau communautaire lorsque ceux-ci mettaient en cause la politique budgétaire. Les tentatives en ce sens, qui ont existé, notamment au début des années soixante dix, ont avorté. En témoigne le poids limité du budget de la CEE (un point de PIB communautaire environ), et sa faible autonomie fiscale : l'essentiel des ressources de la CEE, et en particulier celles de créations récentes, sont des contributions des Etats et non des taxes fédérales ; son budget est nécessairement équilibré. De ce fait, la CEE ne dispose d'aucun des instruments fiscaux permettant de jouer un rôle de stabilisation macroéconomique (taille de son budget, progressivité de l'impôt, possibilité d'emprunter). Enfin, le développement d'actions redistributives en faveur des Etats-membres les plus pauvres reste très éloigné des mécanismes d'assurance automatique existant dans les fédérations (Sachs et Sala-i-Martin, 1991).

Bien qu'il soit difficile d'évaluer les conséquences budgétaires du Traité de Maastricht tant que le nouveau Fonds de cohésion n'est pas mis en place, il semble devoir conduire, ni à un changement d'échelle, ni à des mécanismes redistributifs de nature fondamentalement différente de ceux existant déjà dans le cadre des Fonds structurels. Il serait donc très discutable de présenter l'histoire budgétaire de la CEE comme un mouvement d'ensemble vers le fédéralisme budgétaire.

### **Evaluation prospective**

Si l'évaluation du faible rôle redistributif joué par la CEE par comparaison aux fédérations existantes est bien documentée, cette situation n'est pas nécessairement considérée comme satisfaisante. Ainsi Sachs et Sala-i-Martin (1991) estiment que le projet de monnaie unique comporte des risques s'il n'est pas accompagné d'une transformation des mécanismes budgétaires de la CEE dans un sens fédéraliste. Par ailleurs, les engagements pris par la CEE en matière de cohésion sociale

ont été rappelés. En l'absence de véritable mécanisme redistributif de type fédéral, ils se traduisent par un accroissement des transferts intergouvernementaux, dont l'ampleur et les modalités doivent être examinées. Une distinction plus précise entre fonctions de stabilisation et de redistribution est utile sur ce point.

### **Mécanisme d'assurance automatique**

Les possibilités de stabilisation macroéconomique permises par la pleine souveraineté nationale sur la conduite de la politique monétaire ne se comparent pas strictement à l'assurance contre des chocs de demande régionaux qu'apporte un mécanisme budgétaire fédéral. La première agit en suscitant des réallocations de facteurs et des modifications de structure de la demande. Elle permet aussi de corriger des chocs sur la productivité, alors que le second mécanisme n'opère que par transferts de revenus. Dans ces conditions, le problème le plus sérieux soulevé par l'union monétaire est de savoir si la flexibilité des marchés du travail européens est suffisante pour compenser la perte des taux de change comme instrument de régulation macroéconomique.

Par ailleurs, il existe une quasi-équivalence entre ce mécanisme d'assurance contre des chocs régionaux spécifiques géré dans le cadre d'un budget fédéral d'une part, et l'assurance que peuvent mettre en œuvre eux-mêmes les Etats-membres en répartissant la charge de ces aléas dans le temps par appel aux marchés financiers d'autre part, en laissant jouer par exemple les stabilisateurs automatiques. Si les Etats-membres conservent leur autonomie budgétaire, le besoin de mettre en place un mécanisme fédéral n'est donc pas avéré.

Toutefois la question de l'autonomie budgétaire des Etats-membres en matière de stabilisation est elle-même débattue. Si l'on adopte une perspective keynésienne de court terme, le substitut le plus proche à la politique monétaire nationale est la politique budgétaire. La perte de la première du fait de l'UEM devrait donc avoir comme contrepartie une plus grande autonomie des Etats-membres pour conduire la seconde (voir à ce sujet Begg *et alii*, 1991 ainsi que Atkinson *et alii*, 1991). Mais il faut aussi tenir compte des externalités entre politiques budgétaires : alors qu'en régimes de changes flexibles, l'effet d'éviction engendré par une politique budgétaire expansionniste est immédiatement supporté par le pays qui y recourt, la hausse de taux d'intérêt est partagée par l'ensemble de l'union monétaire en régime de monnaie unique. Plus généralement les conditions dans lesquelles sera défini le « *policy-mix* » communautaire suscitent des interrogations. Son optimalité requiert en effet à la fois une coordination des Etats-membres en matière budgétaire, et celle du SEBC avec le pôle économique de la CEE. Cependant, la résolution de ces problèmes ne justifie pas des contraintes fortes sur l'autonomie des politiques nationales tant que la stabilisation porte sur des chocs asymétriques.

Comment apprécier dans ce cadre la surveillance commune des politiques budgétaires nationales décidée par le Traité de Maastricht ? Fondamentalement celle-ci vise à les encadrer dans une discipline stricte : absence de financement monétaire des déficits publics et d'accès privilégié au marché pour placer les titres publics ; pas de renflouement automatique par les autres Etats-membres ou la Communauté ; pas de déficit public excessif. Les valeurs de référence retenues pour apprécier cette dernière condition sont de 3 % pour le ratio déficit/PIB et de 60 % pour celui rapportant la dette publique au PIB.

Les préoccupations qui ont présidé à la définition de ces règles sont légitimes : des déficits excessifs comportent en effet le risque d'une pression politique à la monétisation de la dette des gouvernements concernés par le SEBC, ou d'une mise en cause de la stabilité des marchés financiers. Mais il s'agit d'un problème de nature prudentielle, qui doit être distingué de celui de l'autonomie des politiques budgétaires nationales dans un cadre de stabilisation macroéconomique « normale », et distingué aussi des problèmes de coordination.

D'ailleurs, il faut noter que des éléments d'appréciation plus qualitative concernant la dynamique des déficits ont été introduits dans le Traité, permettant de nuancer si nécessaire l'excessive rigueur de ces normes. Il n'en demeure pas moins un besoin de clarification : la surveillance prudentielle est justifiée ; mais elle doit trouver des modalités compatibles avec le maintien d'une large autonomie budgétaire des Etats-membres, leur permettant d'assurer cette fonction de stabilisation. Dans le cas contraire, il y a un risque, souligné par les auteurs indiqués ci-dessus, que l'UEM impose aux économies nationales des fluctuations conjoncturelles excessives.

## **Transferts inter-régionaux**

Nous avons souligné le caractère redistributif des Fonds structurels. En soi une telle constatation ne devrait pas choquer : le développement de transferts entre gouvernements peut être justifié, non seulement par des purs objectifs d'équité, mais aussi par le besoin de mettre en œuvre des compensations lorsqu'une étape nouvelle de la construction européenne n'assure pas un gain à chacun des pays membres, ou de faciliter la recherche déjà évoquée des solutions de coopération entre Etats. L'examen des Fonds existants conduit d'ailleurs à privilégier l'interprétation suggérée par Gordon (1991) en termes de « transferts compensateurs ». Par exemple, on peut justifier rétrospectivement les transferts obtenus par le Mezzogiorno et donc par l'Italie au motif que ce pays risquait de souffrir fortement de l'ouverture de la CEE en 1986, les nouveaux Etats-membres étant souvent ses concurrents directs du fait de la similitude de certaines de leurs productions.

Au contraire, la présentation des Fonds structurels comme politiques structurelles est discutable. Une approche économique conduit en effet à s'interroger sur la capacité de la CEE à connaître mieux que les gouvernements les besoins d'un pays donné. En conséquence le recours à de purs transferts serait jugé préférable, l'affectation entre sources de financement et nature de dépense étant porteuse de distorsions. La solution mise en œuvre en 1983 pour la contribution britannique, consistant à substituer un abattement sur les recettes fiscales versées à la CEE à un droit à dépenses répond donc à une logique économique.

Mais celle-ci n'a pas prévalu en général. La volonté d'éviter des calculs explicites de compensations, très délicats compte tenu de l'incertitude sur les bénéfices et pertes liées à l'unification européenne, peut expliquer cet état de fait : le champ des « marchandages » aurait été ainsi mieux réduit aux cas méritant réellement l'attention. En théorie, le processus d'unification est en effet un jeu à somme positive à long terme, qui doit conduire dans la plupart des cas à une amélioration pour tous les pays, si celle-ci est correctement évaluée dans la durée. Le besoin de compensations devrait donc rester exceptionnel et transitoire.

Cependant, ces arguments ne sont pas convaincants au point que la confusion entre redistribution et politiques structurelles puisse être rationalisée comme un optimum de second rang : tout d'abord, leur doublement sur la période 88-93 a été décidé indépendamment de toute évaluation a priori de politiques structurelles, ce qui montre que cette présentation ne constitue pas une barrière solide contre la dynamique des transferts ; surtout elle risque de favoriser l'implication du budget communautaire dans des politiques ne satisfaisant pas au principe de subsidiarité, infrastructures de transport par exemple, avec un risque de pérennisation évident. Si l'objectif poursuivi est de se prémunir contre la rigidité de toute politique de transferts, il faut prendre garde à ne pas l'échanger contre une rigidité équivalente du côté des politiques sectorielles.

Enfin la réflexion sur l'évolution des politiques redistributives menées par la Communauté doit tenir compte de la structure très homogène des revenus par tête dans la CEE et de la capacité supposée des Etats à régler eux-mêmes leurs problèmes redistributifs internes (et donc ceux d'aménagement du territoire ou d'équilibre budgétaire). Dès lors, les mécanismes redistributifs du budget communautaire ne devraient normalement profiter qu'aux quatre pays s'écartant significativement de la moyenne : Grèce, Portugal, Irlande et dans une moindre mesure Espagne. Cette particularité de la distribution des revenus dans la CEE permet de s'affranchir de mécanismes redistributifs plus sophistiqués.

## **Conclusion**

La référence au fédéralisme budgétaire n'apparaît finalement pas très pertinente ni pour décrire la situation actuelle du budget communautaire, ni même pour en prédire l'évolution dans un proche futur. En outre, il ne semble pas justifié de recommander, du moins sur des considérations purement économiques, une orientation en ce sens : la coopération des Etats-membres doit être la solution privilégiée pour régler les problèmes d'externalités fiscales.

Cette référence a néanmoins comme mérite de susciter une réflexion sur le rôle redistributif futur de la CEE, d'autant plus utile que des transferts intergouvernementaux se développent sans limites clairement définies. De plus la confusion entretenue entre transferts et actions structurelles risque d'entrer en conflit avec le principe de subsidiarité.

Jusqu'à maintenant les gouvernements européens se sont montrés collectivement attachés à une application stricte du principe de subsidiarité, sachant par ailleurs que ce principe est suffisamment général et flexible pour ne pas constituer un obstacle à la construction européenne, ni à des solutions de type fédéraliste dans certains domaines.

En pratique l'implication du budget communautaire n'a ainsi prévalu que lorsque l'autonomie budgétaire des Etats-membres risquait d'engendrer des distorsions de concurrence. On peut se demander s'il s'agit d'une jurisprudence robuste ou bien de la conséquence de la règle d'unanimité qui s'appliquait à la plupart des décisions. Or la procédure de codécision entre Conseil et Parlement ainsi que le recours plus général au vote à la majorité qualifiée créent un contexte institutionnel nouveau, dont les conséquences budgétaires restent à tester.

## Références bibliographiques

- ATKINSON Anthony B., Olivier J. BLANCHARD, Jean-Paul FITOUSSI, John S. FLEMMING, Edmond MALINVAUD, Edmund S. PHELPS et Robert M. SOLOW, (groupe international de politique économique de l'OFCE), « la désinflation compétitive, le Mark et les politiques budgétaires en Europe », chapitre 4, Editions du seuil, Paris, 1991.
- BEGG David *et al.*, « Monitoring European Integration : The Making of Monetary Union », *CEPR report*, 1991.
- Commission of the European Communities, « One Market, One Money », *European Economy* n° 44, 1991.
- EICHENGREEN Barry, « Is Europe an Optimum Currency Area ? », *NBER Working Paper* n° 3579, january 1991.
- GORDON James, « Structural Funds and the 1992 Program in the European Community », *IMF Working Paper*, june 1991.
- MYERS Gordon M., « Optimality, Free Mobility, and the Regional Authority in a Federation », *Journal of Public Economics*, 43, 1990, 107-121.
- SACHS Jeffrey and Xavier SALA-I-MARTIN, « Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas : Evidence for Europe from the United States », *NBER Working Paper* n° 3855, october 1991.
- VAN ROMPUY Paul, Filip ABRAHAM and Dirk HEREMANS, « Economic Federalism and the EMU », *European Economy*, special edition n° 1, 1991, 109-135.
- WILDASIN David E., « Budgetary Pressures in the EEC : a Fiscal Federalism Perspective », *American Economic Review* (Papers and Proceedings), Vol 80 (1990), 69-74.