

LA COORDINATION DES DÉPENSES PUBLIQUES D'ALLOCATION ET DE REDISTRIBUTION FACE AU FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE EN UEM

PIERRE LLAU*

L'ENTRÉE prochaine dans la troisième phase de l'UEM induisant la mise en place de l'euro monnaie unique dès le 1^{er} janvier 1999, pose un problème essentiel de stratégie macroéconomique : comment rendre compatible une politique monétaire unique avec des politiques budgétaires autonomes dans un ensemble d'économies, certes en voie d'intégration, mais avec des structures économiques, des marchés du travail, des conjonctures... différenciées. Les éléments de réponse apportés à ce problème tant par le traité de Maastricht (1991), que par le Pacte de stabilité et de croissance (accords de Dublin 1996 et traité d'Amsterdam 1997) proposent une solution sur la viabilité de laquelle on peut sans nul doute s'interroger. La politique monétaire unique à objectif primordial de stabilisation des prix (assurée par la Banque centrale européenne indépendante) doit aller de pair avec des politiques budgétaires nationales dont l'autonomie garantie par le principe de subsidiarité (article 3B du traité de Maastricht) se verra néanmoins fortement contrainte par la norme de non-dépassement de 3 % du PIB des déficits publics prévue par le Pacte de stabilité et de croissance. On notera par ailleurs, que compte tenu des incertitudes afférentes au futur Conseil de l'euro, préfiguration d'une instance de gouvernance économique, une stratégie de coordination entre politiques budgétaires autonomes et politique monétaire unique est loin d'être assurée. Les dispositifs institutionnels du traité de Maastricht prévoient certes (article 3A) « une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des États-membres », mais l'interprétation donnée à cette coordination s'apparente de fait à une procédure de surveillance multilatérale assurée par le Conseil ECOFIN. En outre hypo-

213

* Professeur à l'université de Paris X Nanterre. Modem UMR 1697 CNRS/PARIS X.

thèse, en ce qui concerne les politiques budgétaires, c'est la recherche d'une convergence qui est la règle (d'où l'existence de sanctions dans le Pacte de stabilité et de croissance pour tout pays ne respectant pas la norme de déficit excessif) : on ne peut parler de véritable coopération budgétaire.

Dans cette perspective en devenir de stratégie macroéconomique pour les États-membres de l'UEM, notre propos se focalisera sur un point spécifique : quelle contribution le budget communautaire peut-il apporter à la stratégie poursuivie ? Plus précisément, *que peut-on attendre d'une coordination des dépenses publiques d'allocation et de redistribution face aux problèmes posés par le fédéralisme budgétaire ?* La focalisation apportée sur ce seul point doit être précisée par rapport à une double dimension. L'analyse des dépenses publiques du budget communautaire n'aborde qu'un des instruments possibles d'intervention de politique économique des communautés : les ressources du budget communautaire (recettes fiscales, ressources propres) sont un deuxième moyen d'intervention que complètent les emprunts ainsi que la politique réglementaire (champ d'intervention économique dont la « trace budgétaire » est loin de traduire la particulière importance). L'analyse des dépenses publiques fait référence par ailleurs à la trichotomie traditionnelle de R.A. Musgrave (1959) distinguant dans tout budget les fonctions d'allocation (affectation de ressources dans une perspective d'efficacité), de redistribution (correction des revenus primaires dans une perspective d'équité) et de stabilisation (réduction des écarts entre produit potentiel et produit effectif ou minimisation de *l'output-gap*). Quelles que soient les limites de cette distinction (qui ne met pas suffisamment en évidence l'imbrication étroite des effets de toute dépense publique en termes conjoints d'efficacité et d'équité), elle paraît cependant être une grille de lecture adéquate pour éclairer la dimension dépense du budget communautaire. L'absence d'analyse de la question des dépenses de stabilisation dans notre propos et la limitation à la seule analyse des dépenses d'allocation et de redistribution s'explique par un souci de cohérence et de complémentarité avec les autres contributions de ce numéro de la *Revue d'économie financière*, le problème de la stabilisation étant traité par ailleurs.

Une analyse de la *situation* actuelle de ces dépenses budgétaires doit permettre de dégager les *perspectives* de ces dernières pour les prochaines années, ce qui conduit à s'interroger sur le devenir du budget communautaire.

SITUATION

Analysant en 1977 la situation du budget communautaire, le rapport Mac Dougall, véritable référence de base de tout débat sur ce budget, note que ce dernier représentait 0,7 % du PIB des États-membres (de

l'époque), les deux tiers des dépenses étant par ailleurs consacrés à la politique agricole commune (PAC).¹ Ce rapport envisageait une évolution possible selon une double perspective. Dans une optique d'intégration préfédérale, il était possible d'envisager le développement des transferts pour assurer la convergence des niveaux de vie entre régions et États-membres (dépenses de redistribution) et de créer un fonds communautaire pour lutter contre le chômage (dépenses de stabilisation), ce qui pourrait conduire à un quintuplement du budget communautaire. Dans une optique plus ambitieuse avec création d'une Union monétaire dans la lignée du plan Werner, il paraissait nécessaire de porter le budget fédéral à 5 ou 7 % du PIB communautaire (voire plus dans une hypothèse incluant la Défense européenne), car « une Union monétaire serait impossible à atteindre » en l'absence de développement budgétaire.

Vingt ans après le rapport Mac Dougall, la situation du budget communautaire est bien différente des perspectives de ce rapport : le budget est de faible importance ; les dépenses communautaires d'allocation et de redistribution représentent la quasi-totalité des dépenses budgétaires.

La faible importance du budget de l'Union européenne

Le budget communautaire est entré, à la fin des années 1970, dans une période de crises successives alternant avec des accords permettant de stabiliser les perspectives financières à moyen terme. La pierre d'achoppement des débats est le « principe du juste retour » *i.e.* la recherche d'un équilibre dans les flux financiers entre la Communauté et les États-membres (équilibre qui n'a aucun fondement technique, économique ou politique dans la perspective de construction d'une Europe intégrée solidaire). Dès le milieu des années 1970 le Royaume-Uni a mis en avant publiquement l'exigence de respect de ce principe, compte tenu de sa situation au regard du budget communautaire. En effet ce pays avait, avant l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, un PNB par habitant inférieur à la moyenne communautaire, tout en étant un contributeur net important, compte tenu de la faiblesse relative de son secteur agricole, et d'une base fiscale TVA importante par rapport au PNB. Le sommet de Fontainebleau de 1984 a abouti à une première solution². Le vaste débat qui a conduit en 1988 à l'adoption du Paquet Delors I (indépendamment du dégagement de ressources stables pour la mise en œuvre de l'Acte unique européen) a abouti à un accord relatif à l'évolution des dépenses à moyen terme, faisant apparaître la dimension financière des priorités stratégiques, et mettant en place un frein efficace au développement des dépenses afférentes à la PAC. Cet accord a été prolongé lors de l'adoption du Paquet Delors II, dans un contexte plus difficile marqué par des tentations de repli national. Le

conseil d'Édimbourg de décembre 1992 a néanmoins adopté ainsi un plan d'évaluation des dépenses budgétaires de l'Union européenne pour la période 1993-1999³.

L'accord interinstitutionnel actuel s'appuie sur deux points essentiels. Le premier, expression de ce que d'aucuns appellent une « Europe à coût constant », indique que le plafond des dépenses fixé à 1,20 % du PIB communautaire pour 1993, pourrait atteindre 1,27 % en 1999 (avant élargissement) étant entendu que les dépenses agricoles doivent voir leur part ramenée à moins de 50 % des dépenses totales. Le deuxième point indique que le budget s'inscrit désormais dans un plan de perspectives financières à moyen terme, déterminant une ventilation annuelle de la croissance réelle des catégories fondamentales de dépenses communautaires. On notera que cet accord institutionnel hiérarchise les dépenses budgétaires communautaires en six rubriques (PAC, actions structurelles, politiques internes, actions extérieures, dépenses administratives et réserves). La PAC et les politiques internes sont des dépenses allocatives; les actions structurelles sont des dépenses redistributrices; les actions extérieures sont des dépenses en faveur d'États non membres actuels de l'Union européenne. Il n'y a pas encore de véritable dépense stabilisatrice.

216

L'essentiel de l'accord institutionnel a été respecté dans la pratique du budget communautaire. Ce budget qui, comme noté précédemment, représentait 0,7 % du PIB des États-membres en 1977, a atteint 1,06 % en 1991 et 1,20 % en 1993 et 1994. Il a légèrement augmenté jusqu'en 1996. Le budget adopté pour 1997, en retrait par rapport à celui de l'année précédente, est de 82 365 millions d'écus (aux prix courants) ce qui devrait le ramener à hauteur de 1,15 % du PIB. Les années 1996 et 97 sont, pour le budget de l'Union européenne, des années charnières : c'est en effet en 1996 que les dépenses agricoles sont passées sous la barre fatidique de 50 % des dépenses totales; les restrictions budgétaires adoptées pour 1997 font que, tout au moins au niveau du budget prévisionnel, une diminution des dépenses budgétaires est prévue par rapport à l'année précédente.

Le budget de l'Union européenne -et l'on se rappelle que l'équilibre est, en vertu du traité de Rome, une norme contraignante pour ce dernier- est de nos jours inclus dans une fourchette à hauteur de 1,15/1,22 % du PIB de l'Union.

Une comparaison avec la répartition des dépenses publiques dans les États fédérés contemporains est à cet égard instructive. D. Costello a présenté en 1993⁴ une intéressante analyse sur la situation de six États fédérés (Allemagne, Australie, Autriche, Canada, États-Unis, Suisse) à la fin des années 1980. La moyenne des dépenses publiques assumées par le

gouvernement fédéral est dans ces États de 52 % des dépenses publiques totales (le ratio variant du simple au double *i.e.* 42 à 84 % entre le Canada et l'Autriche alors qu'il est de 61 % pour l'Allemagne et de 59 % pour les États-Unis)⁵ ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

**Répartition des dépenses publiques par niveau de collectivité
dans les fédérations
en pourcentage des dépenses publiques**

	Australie (1988)			Autriche (1989)			Canada (1987)			Suisse (1984)			États-Unis (1988)			Allemagne (1987)		
	C	S	L	C	S	L	C	S	L	C	S	L	C	S	L	C	S	L
1. Service généraux et publics et ordre	43	46	11	76	24	-	42	36	22	25	42	33	45	18	37	30	47	23
2. Défense	100	0	0	100	0	-	100	0	0	86	7	7	100	0	0	100	0	0
3. Éducation	10	90	0	68	32	-	4	31	64	7	57	36	4	25	72	2	75	23
4. Santé	42	57	1	79	21	-	3	90	8	46	31	23	50	35	15	73	12	15
5. Sécurité sociale, logement	86	9	5	91	9	-	62	29	9	80	7	13	75	15	10	72	12	17
6. Culture, religion	29	38	33	59	41	-	19	24	58	6	30	64	15	13	72	3	27	70
7. Affaires économiques	33	65	1	77	23	-	50	35	15	31	45	24	42	36	22	46	27	26
7.1. Fuel et énergie mines	45	54	0	65	35	-	100	0	0	87	13	0	53	6	41	79	18	3
7.2. Agriculture, forêt, pêche	43	56	1	71	29	-	100	0	0	43	40	16	65	27	8	7	75	18
7.3. Transports et communications	15	85	0	83	17	-	41	31	28	25	48	27	20	48	32	53	17	30
7.4. Autres affaires économiques	59	35	6	72	28	-	37	60	4	30	45	25	72	22	7	32	32	35
8. Autres dépenses	61	35	4	95	5	-	48	42	10	25	31	44	68	14	18	66	24	9
TOTAL	53	42	5	84	16	0	42	40	18	48	28	24	59	18	23	61	22	18

217

À l'évidence *le budget de l'Union européenne est un budget de faible importance*, ce qui ne va pas sans poser question pour le devenir d'une Union économique et monétaire⁶.

*Les dépenses publiques communautaires d'allocation
et les exigences d'efficacité*

Les dépenses publiques communautaires d'allocation ont pour objectif l'amélioration de l'efficacité de l'intégration positive des économies constitutives de l'Union européenne. Deux grandes catégories de dépenses relèvent de à cette rubrique : la politique agricole commune PAC et les politiques dites « internes ». Ces dépenses allocatives représentent aujourd'hui encore (après la diminution importante des dépenses de la PAC) la majorité des dépenses publiques communautaires totales soit 55 % (49 % pour la PAC et 6 % pour les politiques internes).

La politique agricole commune a été depuis 1958, et demeure aujourd'hui encore, la principale dépense publique allocative communautaire. Le caractère allocatif de ce type de dépenses ne va pas sans poser question : il existe une dimension redistributive non négligeable de la PAC qui est aussi avant tout une politique sectorielle. L'analyse du budget communautaire montre que l'agriculture (et dans une mesure moins importante le charbon et l'acier) sont les seules politiques sectorielles conduites au niveau européen, avec des incidences budgétaires fortes. La PAC a été conçue au départ comme une politique de promotion de l'efficacité de la production agricole européenne, par un système de soutien aux marchés (agricoles) reposant sur trois piliers : taxation des importations (pour dissocier prix intérieurs et prix mondiaux), subvention aux exportations et fixation de prix d'intervention entraînant la création de fonds de garantie correspondants. Les dépenses publiques liées à la PAC ont connu une nette croissance jusqu'au début des années 1980. Après plusieurs tentatives de freinage de la dérive budgétaire (quotas, quantités maximales garanties...), c'est en 1992 qu'eut lieu la réforme majeure de la PAC ; celle-ci tend à substituer progressivement au mécanisme de soutien des prix, celui d'aides directes aux revenus (plus transparentes et donc mieux vérifiables) pour les principaux produits relevant du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole FEOGA. Le caractère allocatif de la PAC sera conduit ainsi à céder le pas à un caractère hybride dans lequel le transfert de revenu vers les agriculteurs deviendra prédominant. S'interrogeant sur la complexité du système de transferts liés à la PAC dans l'Europe des 12, le rapport « EC agricultural policy for the 21st century » publié en 1994 dans *European Economy* dresse un tableau des gagnants et perdants⁷. Si les pays bénéficiaires sont par ordre décroissant les Pays-Bas, l'Irlande, la France, le Danemark et la Grèce, les perdants sont en revanche l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Espagne. Si l'on compare producteurs et consommateurs de l'Europe des 12, l'ensemble des agriculteurs est globalement bénéficiaire d'un montant de gains nets... que compensent à hauteur de 80 % des pertes nettes des consommateurs de la même Europe (le solde du financement de la PAC provenant des contribuables européens).

Les politiques internes correspondent aux politiques en matière de recherche et développement, infrastructure, énergie, environnement et éducation. Le caractère allocatif de ce type de dépense publique communautaire apparaît bien à la lumière de la théorie des externalités dans une économie de marchés en voie d'intégration⁸. Les externalités communautaires apparaissent notamment lorsque

des biens publics (services collectifs) ont des effets de débordement entre États-membres. Une coordination volontaire entre ces États peut régler le problème lorsque le nombre d'États concernés est faible et les avantages patents. Lorsque les enjeux se complexifient, l'impossibilité de négociations volontaires efficaces conduit à une nécessaire dévolution au niveau communautaire. C'est en ce sens que l'on peut noter que les dépenses précitées correspondant aux politiques internes peuvent présenter un caractère de bien public communautaire. Si chaque État-membre bénéficie des dépenses faites par ses partenaires, la non-coordination des politiques budgétaires dans ces domaines pourra avoir des conséquences dommageables car elle peut entraîner une insuffisance de développement des politiques nationales correspondantes. On peut noter par ailleurs, dans une perspective analytique en termes de croissance endogène, que les résultats relatifs aux facteurs accumulables (capital physique, capital humain, capital immatériel de connaissances, capital public... éléments susceptibles de dépenses de politiques internes), selon lesquels un calcul économique décentralisé conduit à des dépenses d'investissement et une croissance plus faible que celle qui apparaîtrait dans un calcul économique centralisé s'applique, non seulement aux individus... mais tout autant aux États et notamment aux États-membres de l'Union européenne. Les dépenses publiques communautaires de ce type recouvrent essentiellement la recherche et le développement technologique (poste essentiel des dépenses de politiques internes) ainsi que les dépenses d'infrastructure pour les réseaux transeuropéens (notamment les TGV européens...). Les autres actions (environnement, énergie, action culturelle...) relèvent pour le moment d'actions ponctuelles dont le saupoudrage et la minceur des effets concrets sont à l'évidence la marque essentielle.

*Les dépenses publiques communautaires de redistribution
et les exigences d'équité*

Les dépenses publiques communautaires de redistribution qui correspondent dans la nomenclature budgétaire européenne aux actions structurelles, ont pour objectif premier l'équité, entendue au sens d'aptitude à assurer une égalité de résultats, par transferts des États et régions-membres riches vers les États et régions-membres pauvres. L'adhésion de nouveaux États-membres moins développés a conduit l'Acte unique européen à adjoindre en 1987 un second objectif redistributif, la cohésion, entendue au sens d'aptitude à assurer une égalité de chances⁹.

La recherche de l'équité au sein de l'Union européenne vise fondamentalement à une atténuation des disparités régionales en matière de revenus. Une transposition simple des modes de redistribution existant dans les États fédérés n'est peut être pas la solution la plus adéquate. En effet, se basant sur plusieurs expériences fédératives, R.A. Musgrave (1959) et W. Oates (1972) montrent l'intérêt de politiques de redistribution interpersonnelles centralisées dont l'efficacité est fondamentalement dépendante de la mobilité des agents économiques. M. Pauly (1973) met en avant au contraire l'importance de solutions décentralisées pour réaliser une redistribution efficace¹⁰. D'une manière plus générale, deux thèses (empruntées à la théorie du commerce international) peuvent être mises en avant à propos de l'Union européenne : celle dite de la « convergence » et celle dite de la « causalité cumulative » comme bien montré dans les rapports de la Commission des Communautés européennes « Marché unique, Monnaie unique » (1990) et « The economics of community public finance » (1993). La thèse de la convergence estime, en une approche néo-classique, que l'échange international tendra à atténuer les disparités entre États-membres et régions de l'Union européenne. La thèse de causalité cumulative pense au contraire que la conjonction d'externalités et d'économies d'échelle dans un marché unique à concurrence imparfaite risque d'aggraver les disparités régionales. C'est de fait, en vue de minimiser les risques soulignés par cette seconde thèse, que la politique d'actions structurelles est mise en œuvre dans le budget communautaire.

220

La recherche de la cohésion au sein de l'Union européenne a pour « objectif de fournir les instruments visant à assumer une concurrence sur un pied d'égalité en matières de dotations structurelles par la mise en place d'investissements destinés à renforcer l'infrastructure et les compétences humaines »¹¹. C'est là un concept nettement plus large que celui d'équité qui, par la recherche d'efficacité qui est la sienne, se rapproche de la dimension allocative des dépenses publiques. Cette recherche de cohésion est particulièrement mise en avant à propos des quatre nouveaux entrants dans la Communauté à la fin des années 1980 (Espagne, Grèce, Irlande et Portugal); pour lesquels a été mise en place un Fonds de cohésion (dont ils sont les seuls à pouvoir bénéficier), visant à assurer autant que faire se peut l'égalité des chances dans le développement communautaire.

Les actions structurelles correspondent à des dépenses publiques redistributrices concentrées sur six types d'objectifs prioritaires : i) ajustement structurel des régions en retard de développement, ii) reconversion des régions affectées par le déclin industriel, iii) lutte contre le chô-

mage de longue durée et aides à l'insertion professionnelle, iv) adaptation des travailleurs aux mutations industrielles, v) adaptation des structures agricoles et des zones rurales, vi) adaptation des régions arctiques. Cette politique d'action structurelle a débuté en 1975 par la création du Fonds européen de développement régional FEDER et par la définition des niveaux d'intervention (nomenclature d'unités territoriales ou NUTS) La mise en place de l'Acte unique européen a entraîné la création du Fonds de cohésion et l'adaptation des instruments financiers existants (Fonds social européen, FSE, révision de la section orientation du FEOGA...). Fait significatif : *les crédits en faveur des actions structurelles ont quadruplé de 1988 à 1997. Ils représentent aujourd'hui 35 % des dépenses publiques totales du budget communautaire.*

Les résultats de la politique d'action structurelle doivent être analysés, tant au niveau interrégional qu'au niveau des États-membres. Au niveau interrégional, l'écart existant entre les 174 régions de l'Union européenne ne s'est pas amélioré au cours de la décennie 1980-1990 comme le montre le tableau ci-après¹² : R. Prud'homme (1993)¹³ pense que ce résultat décevant est dû essentiellement aux changements dans les migrations, aux facteurs déterminant la localisation des investissements, ainsi qu'aux politiques budgétaires nationales.

221

**Disparités par habitant au niveau du PIB entre les régions¹
de la Communauté, 1980-1990
(en ESP, EUR 12=100)**

	1980	1985	1990
Moyenne des 25 régions les plus faibles	55,0	52,6	52,3
Moyenne des 25 régions les plus fortes	136,6	139,5	137,9
Disparité ²	27,6	29,1	27,7

1. NUTS, 174 régions.

2. Écart standard pondéré.

Au niveau des États-membres, la situation s'est cependant améliorée en termes de PIB par habitant comme le montre le tableau ci-après¹⁴. Ce phénomène est particulièrement notable, suite à la mise en place du Fonds de cohésion, pour trois des quatre pays bénéficiaires de ce fond : à savoir Irlande, Espagne et Portugal. La nette montée en puissance depuis 1988 des actions structurelles, dépenses publiques communautaires redistributrices, paraît ainsi s'avérer bénéfique pour la cohésion de l'Union européenne.

PIB par habitant¹ dans les États membres, 1980-1990
(en ESP, EUR 12=100)

	1980	1985	1990	1992 ³
Belgique	106,1	104,0	104,6	108,0
Danemark	105,6	113,7	106,5	110,9
Allemagne	118,6	119,2	117,2	106,6
Grèce	52,2	51,0	47,6	48,8
Espagne	71,6	70,2	75,3	80,1
France	113,6	112,6	110,8	114,7
Irlande	60,1	61,8	68,9	73,6
Italie	102,3	102,2	102,5	106,2
Luxembourg	115,3	119,9	126,9	132,7
Pays-Bas	108,9	105,4	102,2	104,2
Portugal	52,6	50,0	53,6	61,5
Royaume-Uni	97,6	101,1	105,6	96,9
Disparité ²	19,0	19,3	17,5	13,9

1. Le produit domestique brut par habitant indique le revenu généré dans les États-membres et les régions par les unités productrices résidentes. Une mesure alternative est proposée par le produit national brut par habitant, qui mesure les ressources disponibles après le transfert des revenus des facteurs tels que le paiement d'intérêts et les dividendes. À l'échelon régional, les données ne sont disponibles que pour le PIB par habitant. Les flux nets de transferts vers l'extérieur ou l'intérieur d'un pays ou d'une région donnent lieu à des différences entre les deux mesures qui peuvent devenir substantielles dans le cas de pays plus petits tels que l'Irlande ou le Luxembourg.

2. Écart standard pondéré.

3. Les chiffres pour l'année 1992 comprennent l'Allemagne unifiée.

PERSPECTIVES

Le conseil d'Édimbourg de décembre 1992 a tracé, pour le budget communautaire, des perspectives financières à l'horizon 1999, se traduisant par une modeste augmentation des dépenses publiques de l'Union européenne de 1,20 % à 1,27 % du PIB communautaire avec une ventilation précisée dans le tableau ci-après¹⁵.

Ces perspectives ont été, jusqu'à présent, respectées dans les faits tout au moins jusqu'en 1996, mais non en 1997. L'entrée dans la troisième phase du traité de Maastricht, la mise en place de l'euro, peuvent-elles se contenter d'un budget de l'UEM aussi restreint ou impliquent-elles un budget européen plus ambitieux? Un ajustement nécessaire des dépenses allocatives et une réappréciation des dépenses redistributrices devraient conduire à une nouvelle ambition budgétaire européenne.

Perspectives financières 1993-1999
(crédits d'engagement en millions d'écus, aux prix de 1992)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. PAC	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
2. Actions structurelles	21277	21855	23480	24990	26526	28240	30000
dont :							
– fonds structurels ¹	19777	20135	21480	22740	24026	25690	27400
– fonds de cohésion	1500	1750	2000	2250	2500	2550	2600
3. Politiques internes	3940	4084	4323	4520	4710	4910	5100
4. Actions extérieures ²	3950	4000	4280	4560	4830	5180	5600
5. Dépenses administratives	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
6. Réserves	1500	1500	1100	1100	1100	1100	1100
dont :							
– réserve monétaire	1000	1000	500	500	500	500	500
– garanties de prêts extérieurs	300	300	300	300	300	300	300
– dépenses extérieures exceptionnelles	200	200	300	300	300	300	300
Total des crédits d'engagement	69177	69944	74485	75224	77987	80977	84089
Crédits de paiement requis	65908	67036	69150	71290	74491	77249	80114
En % du PNB	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Marge pour révision en % du PNB	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Plafond des ressources propres en % du PNB	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
1. Régions de l'objectif n° 1	12328	13220	14300	15330	16396	17820	19280
2. Dépenses extérieures totales, réserves comprises	4450	4500	4880	5160	5430	5780	6200

223

Un ajustement nécessaire des dépenses allocatives

L'ajustement nécessaire des dépenses allocatives implique un basculement de l'importance relative des deux composantes de ces dépenses : PAC et politiques internes.

La réforme de la PAC initiée en 1992 nous paraît devoir se poursuivre en vertu d'une double exigence. On peut noter en premier lieu que le soutien aux marchés agricoles a un impact certain sur le bien-être des agents économiques : il entraîne en effet des distorsions non négligeables dans l'allocation des ressources par l'influence qu'il exerce sur la consommation. Dans la mesure où une économie devient exportatrice nette de produits agricoles, et si l'élasticité prix de ces produits augmente, il y a nécessairement un effet négatif sur le bien-être. On peut noter en second lieu que le soutien aux activités agricoles, parce qu'il engendre des revenus basés sur la production, conduit à une répartition de transferts liée à la taille des unités de production. De fait, près des quatre-cinquièmes des transferts de la PAC ont pour seuls bénéficiaires

un cinquième des exploitants agricoles. On ajoutera : la poursuite de la croissance de la productivité agricole, la faible élasticité de la demande européenne pour ce type de produits plaident en faveur d'une poursuite de la réforme dans les années à venir¹⁶. Dans la mesure où les aides directes au revenu des exploitants agricoles remplaceront progressivement les soutiens aux marchés, le risque d'accroissement du coût budgétaire de la nouvelle PAC n'est pas nul : l'évolution de la structure démographique des exploitants agricoles et un meilleur ciblage des aides de façon inversement proportionnelle aux revenus et aux patrimoines des exploitants, devraient cependant quasi-neutraliser ce risque d'accroissement. On peut ainsi penser qu'en maintenant le volume réel des dépenses pour la PAC, avec une croissance du PIB européen de 2,5 % par an, le poids relatif des dépenses de la PAC devrait continuer à décroître au sein des dépenses publiques communautaires totales, en revenant à près de 30 % à la fin des cinq prochaines années.

Le renforcement des politiques internes devrait permettre d'améliorer l'efficacité du budget communautaire dans l'allocation des ressources. Quatre domaines clés devraient être privilégiés : environnement, infrastructures, recherche et développement, enseignement supérieur. En matière d'environnement, les dépenses communautaires ne sont pas le point clé des actions communautaires. Celles-ci ont pour leviers essentiels les instruments de lutte contre les externalités négatives issues de la pollution que sont, par exemple : l'adoption de normes maximales européennes de pollution, l'introduction d'une imposition écologique... Les dépenses publiques communautaires ne peuvent que faciliter la mise en œuvre des moyens d'action précédents, par exemple par financement d'une Agence européenne d'environnement dotée de moyens appropriés. En matière d'infrastructures, les dépenses communautaires doivent avoir pour objectif premier la mise en place effective d'investissements publics permettant d'éviter que divers obstacles (de type goulots d'étranglement dans le cas de liaisons transfrontalières) ne viennent estomper les avantages afférents à la mise en place du marché unique. Les efforts actuels en faveur de TGV transeuropéens doivent être intensifiés de sorte que soit assurée une interconnexion entre les réseaux nationaux (ce qui suppose des raccordements transfrontières et une disparition de diverses incompatibilités techniques). En matière de recherche et développement, on peut noter que, pour le moment, les dépenses publiques communautaires représentent 6 % des dépenses totales allouées en faveur de ce type de recherche (civile). Dans la mesure où s'accroissent les compétences communautaires en matière d'environnement et d'infrastructures de réseaux (énergie, transports, télécommunications), la nécessité d'une réévaluation des dépenses communau-

taires se justifie. En matière d'enseignement supérieur, l'objectif à poursuivre est d'améliorer la mobilité intra-européenne des étudiants et des universitaires, de renforcer la coopération entre universités (du type programmes SOCRATES *et alii*)... À l'évidence, le succès actuel des coopérations déjà nouées et l'importance de la demande étudiante, impliquent une amélioration substantielle des dépenses communautaires en ce domaine. On peut ainsi penser, qu'avec une croissance réelle de 2,5 % du PIB communautaire, la part relative des dépenses de politiques internes au sein des dépenses publiques communautaires totales, pourrait quasiment doubler (passant de 6 % à près de 12 %) à la fin des cinq prochaines années.

Une réappréciation des dépenses redistributrices

La réappréciation des dépenses redistributrices doit prendre acte du fait que les dépenses en faveur des actions structurelles ont déjà quadruplé de 1988 à 1997. La question de l'accroissement des dépenses en faveur des actions structurelles n'est donc pas centrale, d'autant plus que l'Union européenne a, et aura, dans les années à venir, un sérieux problème d'aide aux pays tiers.

L'analyse des conséquences de l'accroissement des dépenses en faveur des actions structurelles peut être éclairée à propos des objectifs de cohésion par diverses études menées sur ce point et synthétisées en une double approche. L'approche du « sommet vers la base »¹⁷ utilise un modèle de croissance simple, pour déterminer la formation brute de capital nécessaire pour permettre aux quatre pays de la « cohésion » de réaliser un rattrapage partiel d'ici 2011¹⁸. L'investissement supplémentaire annuel requis se situe à hauteur de 30 à 40 milliards d'écus aux prix de 1991, à efficacité marginale constante. Même si des actions diverses peuvent améliorer cette efficacité et atténuer l'importance de l'investissement supplémentaire requis, le défi à prendre en compte est voisin de la moitié de la totalité du budget communautaire actuel. L'approche de « la base vers le sommet »¹⁹ mesure l'investissement public nécessaire pour doter les régions moins avancées de l'Union européenne d'une infrastructure comparable à celle des régions les plus développées. La quantification mécanique du volume d'investissement public requis pour combler le retard est par trop sommaire pour conduire à des résultats satisfaisants dans la mesure où il n'y a pas d'analyse fine des besoins d'investissement; on peut cependant déceler dans ces études, de possibles révisions à la baisse des résultats apportés par l'approche précédente. Compte tenu de l'augmentation récente des fonds structurels, et nonobstant la gravité du problème posé par les quatre pays de la cohésion, on peut penser que la part des dépenses

publiques d'actions structurelles ne pourra pas s'accroître au sein du budget communautaire au moins au cours des cinq prochaines années.

L'analyse des besoins d'aide aux pays tiers recouvre les besoins afférents aux pays en voie de développement, aux pays de l'Europe de l'Est et au delà aux pays de la Communauté des États indépendants. Les dépenses communes liées à ces aides sont aujourd'hui (Fonds européen de développement inclus) de 6 % des dépenses publiques communautaires totales. Un accroissement sensible de ces dépenses (quadruplement) est cependant envisageable dans les cinq prochaines années, dans la mesure tout au moins où la part relative de la PAC décroîtra effectivement comme précédemment indiqué, au cours de la période²⁰, et où les Quinze qui abordent la question de l'élargissement en ordre dispersé parviennent à un accord sur ce point crucial.

Une nouvelle ambition budgétaire européenne

Une nouvelle ambition budgétaire communautaire se heurte au double préalable de « l'Europe à coût constant » (non dépassement du plafond de dépenses communautaires fixé à 1,27 % pour 1999) et au retour sur le devant de la scène du « principe du juste retour » (notamment de la part de l'Allemagne qui, premier contributeur net du budget européen, souhaiterait voir sa contribution écrêtée). Une divergence existe sur ce point entre les États-membres. Un accord à venir (nouveau compromis de Luxembourg?) est à l'évidence nécessaire si l'on veut aboutir à une avancée sur ces points en litige.

Quelles que soient les difficultés présentes de la situation européenne, il ne paraît pas inopportun de s'interroger sur les ambitions que l'on pourrait souhaiter vouloir donner au budget communautaire dans la perspective du fédéralisme européen.

Une première perspective est celle retenue par le Groupe d'experts indépendants dans le Rapport précité de 1993. Ce dernier indique en effet qu'un budget « de 2 % environ du PIB communautaire suffit à soutenir l'Union économique et monétaire, y compris la prise en charge des responsabilités extérieures croissantes de la Communauté »²¹. Cette norme de 2 %, reflet d'une conception que les auteurs qualifient de « budget restreint »²², est fondée sur trois éléments clés : application rigoureuse du principe de subsidiarité ; absence de mécanisme communautaire général de stabilisation macroéconomique ; refus d'accroissement durable et substantiel de la redistribution interrégionale. Par voie de conséquence, il n'y aurait pas de nouvelle catégorie de dépense communautaire, à l'exception d'un instrument de stabilisation « peu coûteux mais efficace » (à hauteur de 0,20 % du PIB) en vue d'aider les États-membres à absorber des chocs spécifiques²³. La structure des

dépenses publiques communautaires serait cependant nettement modifiée ainsi que l'indique le tableau ci-après²⁴.

Prévision de dépenses de la Communauté européenne dans les premières années suivant l'introduction d'une monnaie unique

Catégorie de dépenses	En % du PIB de la CE	Part en %
1. Dépenses allocatives		
– Dépenses agricoles	0,4 à 0,5	23
– R & D, infrastructure, énergie, éducation, environnement	0,15 à 0,2	10
2. Dépenses redistributives		
– Dépenses structurelles (Fonds de cohésion inclus)	0,4 à 0,5	23
– Aide extérieure (Fonds européen de développement inclus)	0,5 à 0,55	27
3. Dépenses stabilisatrices		
– Dépenses prévues du fait du mécanisme de stabilisation régionale	environ 0,2	12
4. Autres	0,1	5
Total	1,75 à 2,05	100

Les dépenses allocatives ne représenteraient plus qu'un tiers des dépenses totales (dont 23 % pour la PAC et 10 % pour les politiques internes). Les dépenses redistributives seraient à hauteur de 50 % et seraient donc désormais la catégorie la plus importante (23 % pour les actions structurelles, et 27 % pour l'aide extérieure qui deviendrait la dépense prioritaire du budget communautaire. Les dépenses stabilisatrices, même si elles ne représenteraient que 0,2 % du PIB communautaire, atteindraient néanmoins 12 % des dépenses publiques totales.

Une seconde perspective, sans doute moins réaliste à court terme, mais sur laquelle il convient de se pencher, implique une réflexion sur les incidences budgétaires du devenir fédéraliste de la construction européenne. Il apparaît en effet que, si l'Europe des Quinze qui est actuellement à un stade *de facto* quasi-confédéral ou préfédéral, décide par un acte politique majeur de s'orienter dans le sens du Fédéralisme²⁵, le budget de l'Union européenne, doit nécessairement évoluer dans le sens des budgets des fédérations existantes²⁶. L'expérience historique récente de la réunification allemande est à cet égard significative. La politique monétaire asymétrique du pays-ancre du système monétaire européen, adaptée à la situation allemande, a conduit pour les pays partenaires, à un coût en croissance et en emplois qui eût été incontestablement moins élevé si un budget fédéral avait réparti les charges afférentes à la réunification à l'ensemble des membres de l'Union euro-

péenne. Il apparaît ainsi que la faible importance du budget communautaire caractéristique des confédérations ou des unions préfédérales, n'est plus adaptée aux exigences d'une union de quinze membres. Le réalisme implique de poser la question du fédéralisme aux onze États-membres qui entreront (vraisemblablement) dans les grandeurs et servitudes de l'euro au 1^{er} janvier 1999. Le fédéralisme est une forme évolutive qui peut s'adapter à l'intégration d'États-nations qui partagent, non seulement une histoire certes tourmentée, mais encore une volonté d'intégration dans une « Europe solidaire » selon l'expression d'André Marchal. La théorie économique du fédéralisme apporte (à travers la théorie des choix publics) des éléments de réflexion sur les niveaux appropriés de décision publique : union, États, régions, communes. L'histoire économique des fédérations existantes²⁷ indique que ces dernières se sont toujours développées avec des budgets fédéraux, certes de taille variable, mais néanmoins dotés de moyens appropriés.

La coordination des dépenses d'allocation et de redistribution face au fédéralisme budgétaire en UEM, ne deviendra demain réalité que dans un budget communautaire dont le doublement dans les prochaines années (ce qui ne représenterait somme toute que près de 2,5 % du PIB communautaire) paraît une exigence minimale.

228

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- T. BAYOUMI et P.R. MASSON, « Fiscal Flows in the United States and Canada : Lessons for Monetary Union in Europe », *CEPR Discussion Paper*, n° 1057, novembre 1994.
- I. BEEG et D. MAYES, « A new strategy for social and economic cohesion after 1992 », *Regional policy and transport series*, Parlement européen, n° 19.
- A. BESNAINOU, « Les fonds structurels : quelle application aux PECO? », *Économie internationale*, 1995, vol. 2, p. 215.
- Q. BLANCHARD et L. KATZ, « Regional evolutions », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1992, n° 1, p. 1.
- H. BONNAZ et Ph. MILLS, « Perspectives du budget communautaire en Union économique et monétaire », *Économie et Prévision*, 1993, n° 109, p. 39.
- P. BRENTON et D. GROS, « The budgetary implications of EC enlargement », *Centre for European Policy studies*, 1993, Working Document n° 78.
- D. BUREAU et P. CHAMPSAUR, « Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne », *Revue de l'OFCE*, 1992, n° 40, p. 87.
- A. BUZELAY et A. HANEQUART, *Problématique régionale et cohésion dans la communauté européenne*, Économica, 1994.

Commission des Communautés européennes

– Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'union économique et monétaire dans la Communauté. « rapport Werner », 1970, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

– Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, « Report on economic and monetary union in the European Community ». « rapport Delors », 1989, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes.

– « Marché unique, monnaie unique. Une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création d'une union économique et monétaire », *Économie européenne*, 1990, n° 44, « rapport Emerson ».

– « The economics of Community public finance », *European Economy*, 1993, Reports and Studies n° 5.

– « Monnaie stable – Finances saines. Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'uem », *Économie européenne*, 1993, n° 53. (Groupe d'experts : T. Courchene, C. Goodhart, A. Majocchi, W. Moesen, R. Prud'homme, F. Schneider, S. Smith, B. Spahn et C. Walsh).

– « EC agricultural policy for the 21 st century », *Report and studies*, 1994, n° 4.

D. COSTELLO, « Intergovernmental grants : What role for the European Community? », *European Economy*, The economics of Community public finance, 1993, Reports and Studies n° 5, p. 103.

« Public finances in federations and unitary States », dans *ibid*, p. 245.

« The redistributive effects of interregional transfers : A comparison of the European Community and Germany », dans *ibid*, p. 271.

« Public interventions to promote economic efficiency : Implications for the EC budget », dans *ibid*, p. 371.

Ph. DERYCKE et G. GILBERT, *Économie publique locale*, Paris, Économica, 1988.

G. GILBERT, « Le fédéralisme financier : perspectives de microéconomie spatiale », *Revue économique*, mai 1996, p. 311.

R.J. GROSSMAN et E.G. WEST, « Federalism and the growth of government revisited », *Public choice*, 1994, n° 1/2.

J. VON HAGEN, « Budgeting procedures and fiscal procedures in the European communities », Economics Papers, Commission des Communautés européennes, 1992, DG XII.

J. VON HAGEN et I. HARDEN, « National budget processus and fiscal performance », *European Economy*, Report and studies, n° 3, p. 315.

M. KEEN *et alii*, Special Issue on Taxation, Redistribution, and Economic integration, *International Tax and Public Finance*, nov. 1997.

T. LARIVE, Une approche du fédéralisme budgétaire en Europe, thèse, université de Paris X-Nanterre, déc. 1995.

D. MC DOUGALL *et alii*, Report of the study group on the Role of Public Finance in European integration, Luxembourg, 1977, Office des publications officielles des Communautés européennes (2 tomes).

A. MARCHAL, *L'Europe solidaire*, Paris, Cujas, 1963.

R. MASSON et M. TAYLOR, « Fiscal policy within common currency areas », *Journal of common market studies*, Oxford, mars 1993.

J. MAZIER et C. COUHARDE, « Croissance et efficacité des politiques structurelles dans la CEE », *Revue du Marché commun*, sept. 1991, n° 350, p. 604.

D.C. MUELLER, « Fédéralisme et Union européenne : une perspective constitutionnelle », *Revue économique politique*, sept.-oct. 1995, n° 105.

P.A. MUET, « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OCDE, Observations et Diagnostics économiques*, 1995, n° 55, p. 604.

R.A. MUSGRAVE, *The theory of Public Finance*, New York, Mac Graw Hill, 1959.

W. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovitch, 1972.

W. OATES éd., *The political economy of fiscal federalism*, Lexington, Lexington Books, 1977.

T. PADDUA-SCHIOPPA *et alii*, *Efficiency, stability and equity*, Oxford, Oxford University Press, 1987 (traduction française, *Efficacité, stabilité, équité*, Paris, Économica, 1987).

230

P. PAULY, « Income redistribution as a public good », *Journal of public economics*, 1973, n° 2, p. 35.

D. PLIHON, « Le statut ambigu de la politique budgétaire dans le traité de l'Union », *Cahiers économiques et monétaires*, Banque de France, 1993, n° 42.

« L'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », *Revue française de finances publiques*, 1996, n° 55, p. 35.

A. PRATE, « Les finances de la Communauté européenne : fédéralisme ou subsidiarité? », *Commentaire*, hiver 1992.

R. PRUD'HOMME éd., *Public finance with several levels of government*, IIFP, The Hague/Koenigstein, Foundation Public Finance, 1991.

J. SACHS et SALA-I-MARTIN, « Fiscal federalism and optimum currency areas : evidence for Europe from the United States », NBER, Working Paper, n° 3855.

P. VAN ROMPUY *et alii*, « Economic federalism and EMU », *European Economy*, 1991, n° 1, p. 109.

Varii Auctores, « L'Union économique et monétaire », *Économie et Statistique*, 1993, n°s 262-263, p. 3 à 165.

Varii Auctores, « Les finances publiques de l'Union européenne après Maastricht », *Revue française de finances publiques*, 1994, n° 45, p. 3 à 216.

Varii Auctores, *Le Fédéralisme*, Bruxelles, De Boeck, 1994.

D. WILDASIN, « Budgetary Pressures in the EEC : a fiscal federalism perspective », *American Economic Review*, papers and Proceedings, 1990, n° 80, p. 69.

C. WYPLOSZ, « Les implications budgétaires de l'Union monétaire », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, 1990, n° 33, p. 46.

NOTES

1. D. MAC DOUGALL *et alii*, *Report of the study group on the role of public finance in European Integration*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977 (2 tomes).
2. Le « chèque britannique », toujours en vigueur, étant un élément de réponse à la célèbre diatribe de Margaret Thatcher : *I want my money back*.
3. On notera que le rapport du Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire (1989), rapport qui a lancé les discussions qui ont conduit au traité de Maastricht, prévoyait la possibilité, pour le budget de l'Union européenne, de développer dans la phase III de l'UEM le rôle des politiques régionales tout en autorisant des modifications de ressources communautaires pour assurer des transferts aux États-membres, ou ajuster la politique globale. Deux contributions associées à ce rapport étaient pour leur part plus audacieuses : celle de M. Doyle insistait sur l'exigence d'une politique régionale centrée sur des subventions aux dépenses d'infrastructures (dépenses allocatives) plutôt que sur des transferts globaux (dépenses redistributives) : celle de J. Delors recommandait de privilégier les dépenses d'infrastructure et les dépenses en capital humain plutôt que les dépenses de transferts et mettrait bien en évidence l'exigence d'une politique de dépenses de stabilisation.
4. D. COSTELLO, « Public finances in federations and unitary states » *in* : *The economics of Community Public Finance, European economy, Spécial issue*, 1993, n° 5, p. 245.
5. Les dépenses étudiées (C) sont celles du gouvernement central (nettes de subventions à caractère général en faveur des niveaux inférieurs d'administration) par opposition aux dépenses des collectivités régionales (S) ou locales (L).
6. On n'omettra pas par ailleurs une résurgence contemporaine des débats sur le principe du juste retour (notamment dans les milieux économiques et financiers d'outre-Rhin). L'Allemagne finance en effet aujourd'hui les dépenses à hauteur de 28,7 % ce qui lui donne le rang de premier contributeur net. La France qui finance les dépenses à hauteur de 17,7 % est le second contributeur net (selon la Cour des Comptes européenne elle était en 1994 le pays qui a vu se réaliser le plus de dépenses communautaires sur son sol, soit 16,5 %, devant l'Espagne, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni).
7. Cf. *European economy, Report and Studies*, 1994, n° 4, p. 91 ; cf aussi sur ce point la thèse de T. LARIVE, « Une approche du fédéralisme budgétaire en Europe », université Paris X-Nanterre, déc. 1995, p. 308 et suivantes.
8. Cette théorie peut être complétée par celle des indivisibilités et des économies d'échelle dont l'existence peut rendre la fourniture au seul niveau des États-membres, impossible ou inefficace.
9. On n'omettra pas qu'indépendamment de l'effet redistributif afférent aux dépenses publiques communautaires, deux autres instruments concourent à l'obtention de cet effet : la contribution des États-membres au titre de la TVA, la part de l'agriculture de ces derniers dans le PIB.
10. Une bonne étude d'ensemble des relations entre redistribution et intégration économique se trouve *in* : M. KEEN *et alii*, « Special Issue on Taxation, Redistribution and Economic integration », *International Tax and Public Finance*, nov. 1997, n° 4, p. 403 et suivantes.
11. Commission des Communautés européennes, Rapport d'un Groupe d'experts indépendants, « Monnaie stable – Finances saines, Les finances publiques de la Communauté dans la perspective de l'UEM », *Économie européenne*, n° 53, 1993, p. 51.
12. Ce tableau est extrait de Commission des Communautés européennes, 1993, *op. cit.*, p. 52. Il s'agit des régions européennes au sens de la nomenclature NUTS.
13. R. PRUD'HOMME, « The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European Economic and Monetary Union », *in* : *The economics of community public finance, op. cit.*, p. 320.
14. Source : Commission des Communautés européennes, 1993, *op. cit.*, p. 52.
15. Source : Commission des Communautés européennes, 1993, *op. cit.*, p. 26.

16. On n'omettra : ni les problèmes que posera à la PAC et au budget communautaire, un élargissement de l'Europe aux pays de l'Est ; ni l'opposition ferme et résolue de nombre d'agriculteurs européens à la poursuite de la réforme de la PAC.

17. Cette approche a été proposée par T. PADDON-SCHIOPPA *et alii*, *Efficiency, stability and equity*, Oxford, Oxford University Press, 1987, ainsi que par I. BEGG et D. MAYES, « A new strategy for social and economic cohesion after 1992 », *Regional policy and transport series*, Parlement européen, 1991, n° 19.

18. Par exemple, si la Grèce qui a un revenu par habitant qui est de 53 % de la moyenne de l'Union européenne en 1991, veut atteindre le niveau de 75 % en 2011, son taux d'investissement doit s'accroître de 7,2 % à 12 %, ce qui correspond à un accroissement de fbcf annuel de 9,1 à 15 milliards d'écus aux prix de 1991.

19. Cette approche a fait l'objet de plusieurs études recensées par D. Costello, « Public interventions to promote economic efficiency : implications for the EC budget » in : « The economics of Community Public Finance », *European Economy*, special issue, 1993, n° 5, p. 371.

20. On notera que les perspectives financières afférentes aux dépenses allocatives et redistributives laissent ouverte la possibilité d'existence éventuelle de dépenses stabilisatrices (à hauteur de 10 % du budget communautaire), dans la mesure où la conjoncture d'un État-membre affecté par un choc spécifique, divergerait sensiblement de celle de l'ensemble de l'Union européenne.

21. Commission des Communautés européennes 1993, *op. cit.* p. 7 avec précision p. 59 « il est recommandé que les dépenses communautaires globales soient portées, au cours des quinze années à venir, à un niveau représentant entre 1,75 % et 2,1 % du PIB ce qui suppose un accroissement de l'ordre de 45 à 75 % par rapport au niveau de 1992 ».

22. Commission des Communautés européennes 1993, *op. cit.*, p. 7.

23. Une autre conception « minimaliste » de l'évolution des dépenses budgétaires communautaires se trouve dans l'article de H. BONNAZ et Ph. MILLS, « Perspectives du budget communautaire en Union européenne et monétaire », *Économie et Prévision*, n° 109, 1993, p. 39, pour lesquels « une large décentralisation de l'exercice des fonctions collectives en ucm est possible » compte tenu des externalités susceptibles d'apparaître et de la comparaison des différentes solutions (centralisation, coordination ou simple harmonisation) susceptibles de remédier aux problèmes que posent ces externalités. Par voie de conséquence, l'UEM « est compatible avec une large décentralisation de l'intervention publique et ne devrait pas nécessairement conduire à un changement d'échelle du budget de la Communauté ».

24. Commission des Communautés européennes, 1993, *op. cit.*, p. 2.

25. Le fédéralisme européen doit conduire aux États-Unis d'Europe, pour éviter l'Europe des États-Unis, mondialisme et régionalisme étant deux facettes historiquement tantôt alternées, tantôt conjointes, de la dynamique de l'économie mondiale.

26. Cf. par exemple dans le même sens : D. BUREAU et P. CHAMPSAUR, « Fédéralisme budgétaire et unification économique européenne », *Observations et diagnostics économiques, Revue de l'OFCE*, n° 40, avril 1992, p. 87 et suivantes ; T. LARIVE, thèse citée, CH. IV, p. 77 et suivantes ; P.A. MUET, « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, observations et diagnostics économiques, n° 55, oct. 1995, p. 151 et suivantes.

27. Cf. par exemple J. SACHS et X. SALA-I-MARTIN, « Fiscal federalism and optimum currency areas : evidence for Europe from the United States », nber, 1991, Working Paper, n° 3855 ; cf. aussi les remarques de D. PLIHON, « l'autonomie de la politique budgétaire dans un espace économique intégré : le cas européen », *Revue française de finances publiques*, n° 55, 1996, p. 35 et suivantes.