

Construction européenne et financements communautaires

Alain Prate,

Vice-président, Banque européenne d'investissement

Au moment où la Communauté s'engage dans la voie de l'union économique et monétaire, il peut être utile de s'interroger sur le rôle que jouent, dès à présent, les financements communautaires pour mettre en œuvre des politiques communes, et sur celui qu'ils sont appelés à jouer.

Libre concurrence et politiques communes

Le marché commun demeure avant tout, comme l'Acte unique l'a confirmé, un espace économique où doivent circuler sans entraves marchandises, services et capitaux. Une conception libre-échangiste de la Communauté ne rendrait pas nécessaire l'élaboration de politiques communes bénéficiant de financements communautaires ; il suffirait d'abolir ce qui subsiste de restrictions aux échanges dans la Communauté, de déterminer les règles de concurrence que les entreprises doivent respecter, et, pour le reste, de faire confiance à la compétition entre les réglementations plutôt qu'à leur harmonisation préalable, plutôt que d'accroître les pouvoirs et les ressources des institutions centrales.

Cette conception libre-échangiste n'était pas celle qu'avait retenue le Traité de Rome, qui prévoyait des progrès simultanés de la suppression des obstacles aux échanges (deuxième partie du Traité) et des politiques communes (troisième partie).

Cette construction logique a mal résisté à trente années de négociations communautaires ; les progrès des politiques communes ont été inégaux suivant les impulsions politiques qu'elles ont reçues. Les financements communautaires, tels qu'ils apparaissent dans le budget de la Communauté, sont le résultat de cette longue histoire mouvementée.

Le traité de Rome : priorité au développement régional

Les négociateurs du Traité de Rome craignaient que la création d'un espace économique unifié n'aggrave les déséquilibres entre les régions centrales et périphériques de la Communauté. Sur l'insistance de l'Italie, dont le

Mezzogiorno connaissait un grave retard, le Traité de Rome a retenu l'objectif d'un « développement équilibré de la Communauté ».

Un vif débat avait opposé les partisans de la création d'un fonds régional, doté de ressources budgétaires, et ceux qui préféraient une banque se finançant sur les marchés. A l'époque, les partisans d'un financement bancaire l'avaient emporté, leur principal argument étant que la création d'une institution bancaire permettrait une meilleure sélection des investissements, et donc d'assurer le développement régional par le recours aux mécanismes du marché, plutôt que par des subventions permanentes. C'est dans ces conditions qu'est née la Banque européenne d'investissement (BEI).

On s'accorde généralement à reconnaître que les disparités régionales ont plutôt diminué dans les années soixante, dans un climat de forte expansion et à la faveur de politiques de développement régional cohérentes, soutenues par les interventions de la BEI.

Mais, dans les années soixante-dix, les désordres monétaires, les crises pétrolières, la récession économique ont eu pour résultat d'accroître les difficultés des régions aux structures faibles ; c'est une des raisons pour lesquelles la Communauté décida, en 1975, la création d'un Fonds européen de développement régional (le FEDER) doté de moyens budgétaires.

Dans la Communauté élargie à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal, les déséquilibres régionaux se sont aggravés, d'où la décision du sommet de Bruxelles, en 1988, de doubler les crédits des fonds structurels (FEDER, Fonds social, structures agricoles), ce qui leur donnera des moyens considérables ; d'ici à 1993, quelque soixante milliards d'écus doivent être répartis, soit l'équivalent d'un plan Marshall. Parallèlement, l'activité de la BEI, consacrée en priorité au développement régional, s'est accrue, les crédits accordés en 1989 ayant atteint 12 milliards d'écus, et son capital a été doublé en 1990. Ainsi, les ressources combinées des fonds structurels et de la Banque européenne d'investissement donnent à la Communauté de puissants moyens d'action pour corriger les déséquilibres structurels.

Les charges de la politique agricole commune

Dans les années soixante, une autre politique a reçu une forte impulsion : la politique agricole commune. A l'issue de négociations difficiles, toutes les compétences en matière de fixation des prix et d'intervention sur les marchés ont été transférées aux institutions communes. Le règlement financier agricole, arraché par les négociateurs français après la crise de la « chaise vide », comporte l'affectation au budget communautaire de ressources propres : droits de douane, prélèvements agricoles et une part du produit de la TVA. L'agriculture est donc le seul domaine dans lequel presque toutes les interventions sont décidées et financées au niveau communautaire.

Logiquement construite au départ pour une communauté à six, la politique agricole commune a mal résisté à la pratique de prix trop élevés, résultat de compromis politiques, aux répercussions des élargissements de la Communauté et aux déformations résultant des « montants compensatoires ». Il en est

FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

résulté une forte progression des dépenses du FEOGA garantie (1,13 million d'écus en 1968 ; 3,6 en 1973 ; 11,5 en 1981 ; 27,5 en 1988).

Au fur et à mesure du développement de la Communauté, la gamme des politiques communautaires s'est enrichie. Des éléments de politique commune ont été mis en place dans le secteur de l'énergie, après la crise pétrolière, dans le domaine des transports, en matière de recherche scientifique et technique ; désormais, l'environnement devient une priorité communautaire.

Mais, à l'inverse de ce qui s'est passé dans le domaine agricole, il n'y a pas eu transfert des instruments d'intervention nationaux au niveau communautaire, mais plutôt des actions communautaires limitées, se superposant aux actions nationales, dans des proportions variables suivant les sujets traités.

Pour sa part, la BEI s'est adaptée à l'évolution des politiques communautaires en accroissant ses interventions (5 921 millions d'écus en 1983 ; 12 246 en 1989) et en ajoutant au financement du développement régional des crédits en faveur des objectifs communautaires dans les domaines de l'énergie, de l'industrie, des infrastructures et de l'environnement.

TABLEAU 1

FINANCEMENTS ACCORDÉS DANS LA COMMUNAUTÉ PAR LA BEI (de 1985 à 1989, en millions d'écus)

Décomposition par objectifs	Chiffres non cumulables
Développement régional	22 560
Objectifs énergétiques	10 388
Industrie	10 134
Infrastructures	6 060
Environnement - Cadre de vie	5 241

137

Les financements communautaires repris au budget

Le résultat de trente ans de négociations se lit dans le budget communautaire. Son montant, à la fin de la période transitoire en 1968 ne s'élevait qu'à 1,6 milliard d'écus ; en 1980, il atteignait 16,2 milliards et il a progressé à un rythme tel qu'en 1988 le total des dépenses atteignait 43,8 milliards.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DES DÉPENSES COMMUNAUTAIRES (par rapport au total du budget des Etats membres et au PIB de la Communauté¹)

	Dépenses (M. d'écus)	Croissance en termes nominaux	en % du budget des Etats membres	en % du PIB de la Communauté
1980	16 182	+ 12,0	2,7	0,80
1981	18 434	+ 13,9	2,4	0,81
1982	21 984	+ 19,2	2,5	0,86
1983	25 061	+ 13,9	2,7	0,96
1984	27 248	+ 8,7	2,9	0,98
1985	28 433	+ 4,3	2,7	0,92
1986	35 174	+ 23,7	3,0	0,99
1987	36 168	+ 2,8	3,1	0,98
1988	43 820	+ 21,1	3,5	1,09
1989	44 840	+ 2,3	3,7	1,04

¹ Crédits pour paiements.

Source : Vademecum du budget de la CEE, publié par la Commission.

Ce sont évidemment les dépenses agricoles qui expliquent la plus grande partie de cette augmentation, ce qui n'était pas surprenant, dans la mesure où il s'agissait du seul domaine où toutes les interventions sont financées par la Communauté.

Mais, contrairement à une idée communément reçue, la progression du FEOGA Garantie ne s'est pas faite au détriment des autres politiques, puisque sa part dans le budget communautaire était, en 1980, de 65 %, et elle s'est maintenue, dans les années suivantes, autour de 60 % (60,65 % en 1988). Les dépenses consacrées à l'amélioration des structures agricoles ont été accrues de 460 millions d'écus en 1980 à 1 201 en 1988. Les crédits affectés à la politique régionale, à la politique sociale, à la recherche et à l'énergie ont également progressé, alors que ceux consacrés à la coopération et à l'aide au développement augmentaient moins rapidement.

TABLEAU 3

STRUCTURE DES DÉPENSES PAR GRANDES MASSES - ENGAGEMENTS*(en millions d'écus)*

	1980	1988
FEOGA garantie	11 485	27 500
Structures agricoles	460	1 201
Politique régionale	1 484	4 006
Politique sociale	972	3 119
Recherche et énergie	443	1 360
Coopération, aide au développement	804	1 072

Le contentieux sur la répartition des charges budgétaires

Cette forte progression du budget communautaire, au rythme moyen de 12 %, a entraîné, depuis l'élargissement de la Communauté à la Grande-Bretagne, un vif contentieux sur la répartition des charges budgétaires. La querelle sur ce que l'on a appelé « le chèque britannique » a paralysé la Communauté jusqu'au sommet de Fontainebleau en 1984. Le règlement de ce contentieux a permis à la Communauté de reprendre sa marche en avant par l'adoption de l'Acte unique en 1986, mais ce n'est qu'au sommet de Bruxelles en 1988 que la décision a été effectivement appliquée de plafonner les charges de la politique agricole commune pour permettre la croissance des moyens consacrés à d'autres politiques.

139

Il en est résulté d'importants changements dans la répartition des charges communautaires : la contribution de la Grande-Bretagne qui, en 1984, était de 5,4 milliards d'écus (soit 21,8 % du total), a été plafonnée à ce montant, de sorte que, en 1988, elle ne participait plus au budget que pour 13 %. La part de l'Allemagne, passant de 7 en 1984 à 11,5 milliards d'écus en 1988, est restée stable en pourcentage, autour de 28,2 % des dépenses communautaires. Celle de la France a substantiellement augmenté, de 4,8 à 9,1 milliards d'écus (soit de 19,3 à 22,2 % du total).

Cette longue bataille autour de la répartition des charges budgétaires a détérioré les rapports entre les Etats membres, déformé la politique agricole commune, paralysé la Communauté jusqu'à l'Acte unique. Mais réduire la construction européenne à un calcul des soldes budgétaires était une vue réductrice de la communauté, car cette méthode, fondée sur la thèse du « juste retour », ne prend pas en compte tous les bénéfices de la construction européenne, qui ne se traduisent pas seulement par des paiements repris au budget communautaire.

Le rapport annuel de la Cour des comptes de la Communauté européenne donne quelques indications chiffrées qui doivent être interprétées avec la plus grande prudence.

TABLEAU 4

ÉTATS MEMBRES ET BUDGET COMMUNAUTAIRE (en M. d'écus)

	Paiements reçus		Ressources versées	
	1984	1988	1984	1988
	(%)	(%)	(%)	(%)
Allemagne	4 190 (16,7)	5 427 (15,0)	7 052 (28,4)	11 534 (28,2)
France	4 342 (18,1)	7 314 (20,3)	4 802 (19,3)	9 095 (22,2)
Italie	4 962 (20,7)	5 551 (15,4)	3 443 (13,8)	5 426 (13,3)
Royaume-Uni	4 092 (17,1)	3 253 (9,0)	5 429 (21,8)	5 323 (13,0)

Les décisions du sommet de Bruxelles

La physionomie des financements communautaires est appelée à se transformer dans les années à venir du fait des décisions prises au sommet de Bruxelles en 1988. La principale décision a été de plafonner les ressources affectées aux dépenses d'intervention agricole ; c'était une décision majeure puisqu'elle signifiait l'abandon de la méthode suivie jusqu'alors, selon laquelle les ressources du budget communautaire devaient s'adapter aux dépenses, ce qui, comme on l'a vu, a entraîné une progression annuelle du budget communautaire de l'ordre de 12 % en moyenne.

Dès 1984, le Conseil européen avait tenté d'appliquer une discipline budgétaire : les dépenses agricoles devaient progresser à un rythme inférieur au taux d'accroissement des ressources propres, et, au début de chaque année, le Conseil devait adopter un « cadre de référence » déterminant à l'avance l'enveloppe maximale des dépenses de l'exercice suivant. Mais ce dispositif ne s'attaquait pas aux causes réelles du dérapage et a été sans effet ; ce n'est qu'en 1988 que des mesures très efficaces ont été décidées.

L'accord institutionnel du 29 juin 1988 sur la discipline budgétaire, adopté à la suite du sommet de Bruxelles, fixe les perspectives financières pour toutes les catégories de dépenses ; jusqu'en 1992, il encadre donc non seulement la politique agricole, mais toutes les politiques nouvelles. L'objectif est de faire en sorte que les ressources propres nécessaires ne dépassent pas 1,20 % du produit communautaire. Les dépenses de soutien des marchés agricoles ne doivent même plus progresser au rythme des ressources propres de la Communauté, mais à un taux inférieur à celui du PNB de la Communauté (leur taux d'accroissement ne peut dépasser 60 % du taux de croissance du PNB, soit au mieux 2 % par an en termes réels). Les dépenses du FEOGA garantie, retenues pour 27,5 milliards en 1988, ne devraient pas dépasser, en 1992, 29,6 milliards d'écus (au prix de 1988).

FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

TABLEAU 5

CRÉDITS D'ENGAGEMENT (en millions d'écus, prix 1988)

	1988	1992
FEGOA Garantie	27 500	29 600
Actions structurelles	7 790	13 450
Politique à dotation pluriannuelle (PIM, recherche)	1 210	2 400
Autres politiques	2 103	2 800
Administration et divers	6 700	4 550
Crédits de paiements nécessaires		
— en millions d'écus	43 779	50 100
— en % du PNB	1,12	1,17

Accord institutionnel du 29 juin 1988.

Conséquences du plafonnement des dépenses agricoles

Pour atteindre cet objectif rigoureux — surtout si l'on se rappelle la progression très rapide des dépenses agricoles antérieurement —, il a été décidé de mettre en place des « stabilisateurs » qui sont automatiquement appliqués (sans décision spéciale du Conseil) dès que les dépenses dépassent les montants prévus (ou « quantités maximales garanties »).

Les « stabilisateurs » ont été un instrument de discipline budgétaire d'une redoutable efficacité puisque les dépenses effectives ont été, jusqu'à ces derniers temps, inférieures aux montants autorisés.

La réforme intervenue, d'une très grande complexité quant à ses modalités d'application, a eu pour conséquence que les prix perçus par les agriculteurs ont cessé, dans certaines circonstances, d'être effectivement garantis. Ainsi, au cours de l'été de 1990, les répercussions de la sécheresse et de la baisse de la consommation de viande, se cumulant avec les conséquences imprévues de l'unification allemande, ont provoqué une forte baisse des prix effectivement pratiqués ; de vifs incidents, surtout en France, ont révélé l'ampleur du malaise agricole qui n'est pas sans rapport avec les décisions prises en 1988.

Une sévère discipline budgétaire s'appliquant à une politique agricole déformée par une longue pratique de prix artificiels, ne pouvait que susciter de graves difficultés pour certaines catégories d'agriculteurs, malgré son coût encore élevé.

Si l'on entend maintenir une stricte discipline budgétaire, que les conséquences de l'Uruguay round ne peuvent que renforcer, une réforme profonde de la politique agricole commune s'impose.

Son principe directeur serait simple à énoncer, mais implique des négociations entre les Douze d'une redoutable complexité, étant donné le poids du passé et des intérêts. La logique voudrait que l'on réduise par étapes les protections accordées aux grandes exploitations productives des plaines

fertiles de la Communauté, et surtout les avantages dont bénéficient les exploitations transformatrices de produits importés des pays tiers, qui sont de surcroît génératrices de pollutions. En revanche, pour maintenir suffisamment d'agriculteurs à la terre et préserver le paysage rural, des aides devront être données directement aux exploitations familiales des régions dans lesquelles les conditions naturelles sont moins favorables et où, néanmoins, un minimum d'activité agricole doit être maintenu pour préserver l'environnement. Tous les pays aident leurs agriculteurs, le Japon et la Suisse pratiquant les taux de subvention les plus élevés. La Communauté ne peut se résigner à ce que de vastes zones, abandonnées par leurs agriculteurs, soient livrées à la jachère, alors que les exploitations transformatrices de produits importés continueraient à bénéficier de soutiens onéreux. La Communauté, comme tous les pays industrialisés, devra continuer à apporter son soutien aux activités agricoles, sous des formes orientées davantage vers la protection de l'environnement.

Le doublement des fonds structurels

En même temps qu'il bloquait les dépenses agricoles, le sommet de Bruxelles décidait de doubler les ressources des « fonds structurels »¹. Près de 60 milliards d'écus seront répartis, d'ici 1993, entre les régions souffrant de déséquilibres structurels. Les crédits prévus pour 1990 sont de 9,4 milliards d'écus, soit 20,2 % du budget communautaire ; ils atteindront 14,5 milliards en 1993. La part des dépenses prises en charge par la Communauté devient significative pour certains pays : 3,5 % du produit national portugais, 2,9 % en Grèce, 2,3 % en Irlande ; si l'on ne considère que les régions sous-développées d'Espagne (70 % du total), cela représente 1,2 % du produit de ces régions, et 0,8 % pour le Mezzogiorno italien².

La part la plus importante bénéficiera aux régions périphériques les moins développées de la Communauté (5,6 milliards d'écus en 1989, 9,2 en 1992), mais d'autres crédits seront consacrés aux régions d'ancienne industrialisation à reconvertir et à l'amélioration des structures agricoles.

Pour disposer d'une vue complète des moyens d'intervention de la Communauté, il faut aussi tenir compte des financements par prêts, dont l'essentiel provient de la Banque européenne d'investissement. Si l'on totalise la période 1975/1989, au cours de laquelle les engagements du FEDER ont été de l'ordre de 29 milliards d'écus, les prêts de la Banque européenne d'investissement ont atteint 66,2 milliards d'écus, dont 44,6 ont été consacrés au développement régional. En 1989, les prêts de la Banque européenne d'investissement ont atteint 12 milliards, dont les deux tiers environ ont été consacrés à des régions connaissant des problèmes structurels. Pour une bonne allocation des ressources au plan communautaire, les aides du budget communautaire doivent être complétés par l'appel aux marchés. C'est le sens de la coopération organisée entre la Commission et la Banque européenne

¹ Fonds européen de développement régional (FEDER). Fonds social. Adaptation des structures agricoles.

² Source : European Economy, n° 44, octobre 1990, publié par la Commission, intitulé « One market, one money ».

FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES

TABLEAU 6

VENTILATION DES CRÉDITS DES FONDS STRUCTURELS PAR OBJECTIF PRIORITAIRE (milliards d'écus, prix 1988)

	1989	1993
Objectif 1 :		
Régions en retard de développement ¹	5,6	9,2
Objectif 2 :		
Déclin industriel	1,0	1,5
Objectifs 3 et 4 :		
Chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes	1,2	1,8
Objectif 5a :		
Adaptation des structures agricoles	0,6	0,7
Objectif 5b :		
Développement des zones rurales	0,3	0,9
Divers	0,3	0,4
Total	9,0	14,5

¹ Grèce, Portugal, Irlande en totalité ; Espagne, pour les trois quarts du territoire, environ ; en Italie, le Mezzogiorno ; en France, la Corse et les DOM.

143

d'investissement en vue de parvenir à une judicieuse combinaison des financements par subventions et par prêts, en fonction de la rentabilité escomptée des investissements financés.

Les financements communautaires des autres politiques

Le même sommet de Bruxelles a décidé de doubler les moyens consacrés aux autres politiques « à dotations pluriannuelles ». Leur montant a été accru, de 1,2 milliard d'écus en 1988 à 2,4 en 1992. Ce taux de progression est fort, mais les montants, en valeur absolue, demeurent relativement limités ³.

Il n'est pas possible, dans le cadre limité de cet article, d'étudier en détail les financements communautaires affectés à des actions communes : énergie, transports, recherche scientifique et technique, environnement. Une tendance d'ensemble se dégage : les Etats membres répugnent à un transfert important des moyens nationaux consacrés à une politique donnée, au profit des institutions communes ; désormais c'est le principe de la subsidiarité qui est mis en avant, ce qui signifie que les moyens des institutions centrales seront limités à ce qui sera jugé strictement nécessaire.

Les plafonds de dépense fixés pour le budget communautaire par les

³ D'autant plus que sont compris dans ces montants les crédits affectés aux « Programmes intégrés méditerranéens ».

sommets européens ne seront pas aisément relevés. Il faut s'attendre à des transferts entre les différents chapitres du budget, ou à une affectation sectorielle des fonds structurels, pour marquer les nouvelles priorités, plutôt qu'à une augmentation continue des dépenses communautaires qui, dans l'état actuel des choses, se heurterait à de fortes résistances du Conseil.

Ainsi, par exemple, la Communauté devrait disposer, à partir de 1993, de grandes infrastructures de transport conçues non plus seulement dans le cadre national, mais répondant aux besoins d'un espace économique unifié. Les besoins de financement pour les autoroutes, les aéroports, les trains à grande vitesse, sont considérables.

D'après le programme pluriannuel, les financements du budget communautaire ne devraient pas dépasser 328 millions d'écus sur trois ans, ce qui paraît modeste. Mais, affectés judicieusement aux études et aux travaux préliminaires, ces crédits peuvent avoir un effet d'entraînement notable pour coordonner les moyens nationaux et communautaires.

La BEI consacre une part notable de ses prêts (5,2 milliards d'écus en 1989) au financement des infrastructures (autoroutes, TGV, télécommunications, etc.), en veillant à améliorer les relations intracommunautaires. Elle a apporté son soutien au montage financier de l'Eurotunnel, que l'augmentation des coûts a rendu plus difficile.

De même, la protection de l'environnement devient une priorité. La BEI y consacre déjà une part importante de ses financements (1,5 milliard en 1989). En Allemagne, cela représente la moitié de ses prêts ; en Italie, le quart ; par exemple, le programme d'assainissement de la Vallée du Pô exigera des dépenses du même ordre de grandeur que l'Eurotunnel.

La Communauté affectera à la protection de l'environnement, dans le cadre du programme ENVIREG, une part des crédits des fonds structurels (600 millions d'écus pour trois ans).

L'Europe a un intérêt tout particulier à sauvegarder la Méditerranée, mer fermée dont le milieu naturel est particulièrement fragile. Une étude conjointe de la Banque mondiale et de la BEI a conduit à la création du METAP, fonds financé par les deux banques, la Commission et le programme de développement des Nations unies, pour fournir l'assistance technique nécessaire à la préparation de projets, tant au nord qu'au sud de la Méditerranée.

Ainsi, on voit se dessiner une nouvelle conception des politiques communes et des moyens financiers qui leur sont associés. Le temps n'est plus où les États membres acceptaient, comme pour l'agriculture, d'importants transferts de ressources budgétaires pour financer les interventions communautaires. Leurs ressources étant plafonnées, les institutions communes doivent plutôt rechercher une harmonieuse combinaison de ressources disponibles aux niveaux communautaire, national et, de plus en plus, régional, en fonction d'une stratégie globale conçue à l'échelle européenne. Les financements par subventions, de plus en plus difficiles étant données les contraintes pesant sur tous les budgets publics, devront être limités au strict nécessaire, laissant la place à des financements par prêts, sans doute moins

recherchés par les promoteurs des investissements, mais qui assurent une meilleure sélection des investissements en fonction de leur rentabilité.

Reste que cette stricte limitation des financements communautaires contraste avec l'ambition des projets d'union économique et monétaire.

Conséquences possibles de l'union monétaire sur les financements communautaires

Au-delà des décisions déjà prises, la grande question est de savoir dans quelle mesure l'union économique et monétaire nécessitera des politiques d'accompagnement, supposant la mise en place de nouveaux instruments financiers communautaires.

La Commission a publié, en octobre 1990, un rapport intitulé « Un marché, une monnaie », qui tente d'évaluer les bénéfices et les coûts d'une union économique et monétaire. Cette importante étude aboutit à des conclusions nuancées sur deux thèmes qui présentent un intérêt particulier : le premier consiste à évaluer l'incidence d'une union économique et monétaire sur les régions les moins favorisées de la Communauté ; le second est de savoir dans quelle mesure la renonciation à la modification des taux de change comme instrument d'adaptation appelle des interventions complémentaires au niveau communautaire.

En ce qui concerne l'impact sur les régions de l'union monétaire, le rapport ne partage pas l'avis de ceux qui pensent qu'une union monétaire devrait nécessairement accroître les déséquilibres entre les zones prospères et défavorisées de la Communauté : « *Ni la théorie économique, ni l'expérience présente des régions moins favorisées et périphériques de la Communauté ne justifient l'idée que ces régions pourraient systématiquement tirer profit ou être défavorisées plus que la moyenne par la réalisation de l'unité monétaire... Alors que les régions moins favorisées peuvent craindre le pouvoir économique des grandes entreprises du centre, les organisations syndicales du centre peuvent craindre la compétition des implantations à faible coût dans la périphérie* ».

On a vu que, dans les années soixante, les divergences régionales internes de la Communauté, loin de s'accroître, s'étaient plutôt réduites, dans un climat général de forte expansion. La principale conclusion empirique du rapport est que la réduction des disparités régionales coïncide plutôt avec des périodes de croissance rapide, tandis que les problèmes des régions désavantagées sont aggravés pendant les périodes de récession.

Les comparaisons internationales, elles-mêmes très difficiles, montrent que les disparités à l'intérieur de la Communauté sont deux fois plus importantes qu'aux Etats-Unis. Ainsi, les déséquilibres importants constatés surtout depuis l'élargissement de la Communauté, seraient en grande partie imputables au cloisonnement économique passé de l'Europe ; l'unification européenne pourrait conduire, dans une perspective à long terme, à une redistribution des activités qui ne serait pas défavorable aux régions actuellement considérées comme défavorisées ou périphériques, si elles sont dotées des infrastructures nécessaires.

Faute d'indications claires sur les conséquences probables de l'unification

économique et monétaire, il faut sans doute conclure que la répartition future des activités économiques n'est pas prédéterminée et que la Communauté doit utiliser pleinement les moyens d'action dont elle dispose pour accroître les chances des régions en retard. Le doublement des fonds structurels déjà décidé, le doublement du capital de la BEI autorisé en juin 1989, donnent à la Communauté les moyens de poursuivre une politique régionale active par une judicieuse combinaison des subventions et des prêts.

Dans une union monétaire, les Etats membres seraient privés de l'instrument des taux de change comme moyen d'ajustement des économies. L'appréciation des conséquences de la renonciation à cet instrument d'adaptation à des chocs extérieurs, ou de remède à des erreurs de politique monétaire, suscite de vastes débats théoriques ; il est clair que la réalisation d'une union économique et monétaire suppose une bien plus grande mobilité des facteurs de production — travail et capital — pour assurer les ajustements nécessaires sans recourir à la correction des taux de change.

Cette mobilité étant loin d'être assurée, et certains pays connaissant d'importants déficits budgétaires, la question se pose de savoir si des instruments financiers nouveaux ne devraient pas être mis en place pour compenser les conséquences de la disparition du taux de change comme instrument d'ajustement des économies. Le problème n'a pas été clairement posé dans les discussions préliminaires, mais il inquiète les pays du Nord, qui ont plafonné le budget communautaire, alors que ceux du Sud voudront, à un moment donné de la négociation, être aidés dans cette difficile entreprise.

Même si l'objectif de l'union monétaire, c'est-à-dire la fixité totale des taux de change, est atteint, la Communauté se trouvera dans une situation très différente des fédérations existantes, dans lesquelles le budget fédéral exerce un effet de redistribution fort important.

Dans l'état actuel des décisions prises par le Conseil européen, le budget communautaire ne dépasserait pas, dans les meilleures hypothèses, 1,2 % du produit communautaire jusqu'en 1992, soit 3,7 % des budgets des Etats membres. C'est dire que l'effet de redistribution du budget communautaire, notable pour certaines politiques spécifiques, comme l'agriculture ou les régions, ne peut exercer qu'une influence modeste du point de vue macro-économique.

Le rapport de la Commission analyse les finances publiques centrales dans cinq grandes fédérations, dans lesquelles les dépenses nettes fédérales, en pourcentage des dépenses publiques totales, représentent 28 % en Suisse, 31 % en Allemagne, 37 % au Canada, 54 % aux Etats-Unis. Les subventions fédérales, qui donnent une indication de l'ampleur de la redistribution inter-régionale, représentent, en pourcentage du PIB, 2,6 % aux Etats-Unis, 3,4 % en Allemagne, 3,6 % en Suisse. En termes de transferts inter-régionaux, la Communauté est ainsi encore très loin du stade des fédérations existantes, même si, dans certaines régions périphériques de la Communauté, on a vu que les concours des fonds structurels ne sont plus négligeables.

La faiblesse des transferts au niveau communautaire peut créer un réel problème pour le bon fonctionnement d'une union économique et monétaire.

Le pouvoir monétaire serait centralisé au sein du Système européen de Banques centrales, alors que les compétences budgétaires et fiscales demeureraient presque exclusivement nationales, ce qui peut créer des tensions.

Sans doute, serait-ce par la mobilité des capitaux et la flexibilité des marchés du travail que les chocs extérieurs devraient être amortis, mais on connaît les limites que des considérations politiques peuvent apporter dans ce domaine, qu'il s'agisse des migrations, des salaires ou des transferts sociaux.

Dans les fédérations existantes règne une tension permanente entre les exigences d'autonomie des Etats et les systèmes de compensation au niveau fédéral. La Communauté étant, du point de vue des financements, très éloignée du stade fédéral, il faudra donc inventer des formules originales pour que l'union monétaire puisse fonctionner sans que la Communauté dispose, centralement, de moyens importants pour absorber les chocs éventuels.

Cela éclaire les raisons pour lesquelles la Commission, dans sa communication du 21 août 1990, a abordé la question de savoir si, pour aider la convergence des politiques budgétaires, il ne serait pas souhaitable de mettre en place, au niveau communautaire, un dispositif permettant, au moins pendant la période de transition vers la monnaie unique, d'aider les Etats membres qui pourraient connaître des difficultés particulières. Dans sa communication, la Commission évoque la possibilité d'un mécanisme de soutien spécifique « *en cas de difficultés économiques majeures... ou quand la convergence économique nécessite un effort particulier de la Communauté parallèlement aux stratégies nationales d'ajustement, dans une optique de conditionnalité positive* ».

147

En abordant ce sujet, la Commission pose un problème considérable et on peut prévoir que certains Etats membres n'accepteront pas facilement la perspective de charger le budget communautaire de nouvelles dépenses, ni même de créer un nouvel instrument de prêt. Ils rappelleront qu'il existe déjà un règlement du Conseil du 24 juin 1988, qui permet d'accorder un soutien financier à moyen terme en cas de difficultés de balance des paiements, avec des plafonds d'encours importants, puisqu'ils sont de 1,7 milliard d'écus pour l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie, 1,1 milliard pour l'Espagne. Mais les modalités de calcul de ces plafonds font que le Portugal et la Grèce, dont les finances publiques auront de grandes difficultés à s'adapter aux exigences d'une union monétaire, ne disposent que d'un plafond d'environ 200 millions d'écus ; d'ailleurs, cette possibilité de soutien à moyen terme, prévue pour remédier à des difficultés de balance des paiements, n'est pas adaptée aux problèmes que poseraient des déficits budgétaires permanents dans certains Etats membres.

Mais la discussion sur les implications d'une monnaie commune et, a *fortiori*, d'une monnaie unique entre des pays gardant la presque totalité de leurs compétences budgétaires et fiscales ne fait que commencer, et il appartient à la conférence intergouvernementale sur l'union économique et monétaire d'en étudier toutes les implications.