

Le fédéralisme budgétaire dans la zone euro

Stefan Collignon

En adoptant l'euro comme monnaie unique, l'Union européenne (UE) a réalisé d'importants progrès sur la voie d'une gestion efficace de la politique macroéconomique. Le marché unique est moins vulnérable face aux chocs financiers, économiques et politiques, et même les pays de l'Union ne faisant pas partie de la zone euro en bénéficient. Il est cependant devenu évident que le dosage des politiques monétaire et budgétaire n'est pas toujours optimal. La demande intérieure reste globalement faible dans la zone euro, notamment lorsqu'on la compare à celle du Royaume-Uni ou des États-Unis, et la politique budgétaire a été trop laxiste durant le boom économique de l'année 2000 (Commission européenne, 2003). Cette fragilité politique a des fondements institutionnels, comme le montrent les difficultés à mettre en œuvre le Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Je cherche à montrer qu'un *policy mix* optimal dans la zone euro exige une structure intégrée pour la politique budgétaire qui prenne aussi en compte le budget de l'UE.

L'armature budgétaire de l'UE

L'Union européenne et monétaire (UEM) a créé un dispositif institutionnel sans précédent pour la conduite de la politique macroéconomique européenne : la politique monétaire est centralisée sous l'autorité de la Banque centrale européenne (BCE) et menée de manière unifiée et cohérente. Mais la politique budgétaire demeure morcelée, les gouvernements nationaux conservant leur autorité budgétaire, et n'est qu'approximativement encadrée par la Procédure concernant les déficits excessifs (PDE) et les directives d'application qu'y s'y rattachent, précisées dans le Pacte de stabilité et de croissance.

Cette configuration est quelque peu surprenante, étant donné que la théorie du fédéralisme budgétaire a, depuis Musgrave (1959), mis l'accent sur l'augmentation de bien-être résultant de la centralisation des fonctions stabilisatrice et redistributive des finances publiques, et de la décentralisation de la fonction allocative¹. Des documents européens plus anciens, comme les rapports MacDougall (1977) et Delors (1989), ont attribué un rôle de premier plan à la politique budgétaire : « À la fois pour des raisons macroéconomiques intérieures et afin d'être en mesure de

¹ Dans une contribution contenue dans le rapport Delors (1989), A. Lamfalussy fait explicitement référence à Musgrave.

participer au processus de coordination politique internationale, la Communauté a besoin d'une structure pour déterminer un dosage cohérent des politiques monétaires et budgétaires » (Rapport Delors, 1989 : 94). Le temps que le traité de Maastricht soit négocié, les gouvernements n'étaient plus disposés qu'à abandonner leurs prérogatives monétaires, mais pas leur souveraineté budgétaire. La politique de stabilisation fut limitée au maintien de la stabilité des prix et la politique budgétaire européenne a été restreinte afin d'éviter « une captation excessive de l'épargne de l'UEM par un pays » (Rapport Delors, 1989 : 95) et l'affaiblissement de l'épargne privée à travers des déficits excessifs. En outre, sur le plan théorique, le « théorème » de l'équivalence ricardienne (Barro, 1974) avait mis à mal l'hypothèse keynésienne selon laquelle les dépenses gouvernementales nettes pouvaient compenser les insuffisances de la demande dans le secteur privé. On considérait désormais que les politiques budgétaires étaient sans effet sur le monde réel, si ce n'est qu'elles pouvaient avoir des conséquences inflationnistes sur le long terme. La discipline budgétaire était considérée comme nécessaire pour assurer la stabilité des prix, contrairement aux institutions qui œuvraient activement à la stabilité macroéconomique. Cependant, si les consommateurs n'intériorisent pas la répercussion des déficits actuels sur les impôts futurs (« les générations futures devront rembourser »), l'équivalence ricardienne ne tient plus. Par conséquent, on a de nouveau admis, ces dernières années, que la politique budgétaire pouvait avoir un effet lissant sur les cycles économiques par l'action des stabilisateurs automatiques (des variations des recettes et des dépenses gouvernementales qui découlent automatiquement des fluctuations de l'activité économique). La nouvelle orthodoxie insiste aussi sur l'utilité des politiques budgétaires discrétionnaires, bien que ce ne soit pas pour leur impact sur la demande, mais plutôt pour leurs effets sur l'offre, comme l'amélioration du taux de croissance potentiel, le paiement des retraites, l'augmentation de la flexibilité sur le marché du travail, etc. (BCE, 2004). Les stabilisateurs économiques introduisent un peu de souplesse dans des politiques fondées sur le respect des règles et constituent de ce fait un paramètre de l'efficacité de la politique macroéconomique, tandis que les politiques discrétionnaires reflètent des choix plus fondamentaux quant aux préférences collectives.

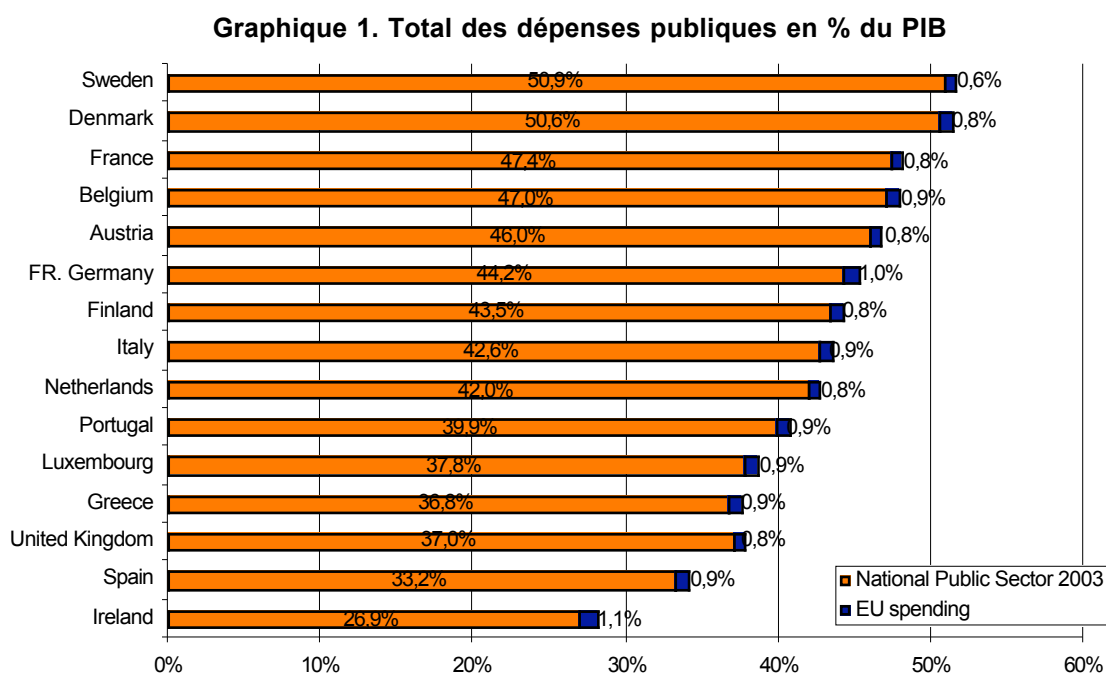
La mise en place de ce dispositif institutionnel a en partie découlé de ce que certaines délégations gouvernementales initialement plus audacieuses (en particulier la France) ont considéré, lors des négociations de Maastricht, qu'une perte de la souveraineté nationale en matière budgétaire pourrait conduire à un budget plus

important pour l'UE et ne serait pas acceptable politiquement (Bini-Smaghi, Padoa-Schioppa et Papadia, 1994). Si l'on considère par exemple l'Australie, les États-Unis, la Suisse et l'Allemagne, les dépenses du gouvernement central varient de 8 à 14% du PIB et, si l'on y inclut les dépenses de sécurité sociale, cette proportion varie entre 18 et 31,2%, tandis qu'au niveau des États et des régions, les administrations concernées ne dépensent qu'entre 10 et 14% (Ardy, 2004). De telles proportions sont inacceptables pour l'Union européenne, et cela pourrait poser un problème pour mettre en place un *policy mix* optimal dans la zone euro.

Le dilemme réside dans ce que le budget européen doit être restreint du point de vue de l'efficacité allocative et important dans une perspective stabilisatrice. Une allocation efficace des ressources nécessite que le niveau optimal de bien public (c'est-à-dire celui pour lequel la somme des utilités marginales des habitants est égale au coût marginal) reflète les différences dans les préférences et les coûts locaux ; dans la mesure où l'hétérogénéité des préférences est supposée augmenter avec le nombre de citoyens, la décentralisation est censée accroître le bien-être et il n'est pas souhaitable d'avoir un budget européen important ². Cependant, si les dépenses gouvernementales ont pour objectif de lisser la demande et les revenus globaux, il faut que ce budget soit substantiel. Cette condition est généralement remplie pour ce qui concerne les politiques budgétaires nationales, mais pas pour le budget de l'UE. En 2003, l'ensemble des dépenses gouvernementales a représenté 31,9% du PIB pour les États-Unis, 33,9% pour le Japon et 44,5% pour les pays de la zone euro, tandis que le budget total de l'UE n'équivalait qu'à 1% du PIB. Comme le dit Lamfalussy dans le rapport Delors (1989 : 95) : « La taille du budget communautaire est clairement trop modeste pour fournir une marge de manœuvre suffisante pour une politique budgétaire efficace. Par conséquent, dans une UEM, on ne peut mettre en place une politique budgétaire d'ensemble appropriée sans empiéter sur l'autonomie des situations budgétaires nationales. » Étant donné que, dans l'UE, la plupart des dépenses publiques sont le fait des gouvernements des

² Comme le souligne Oates (2004 : 26-7), « les échelons gouvernementaux décentralisés concentrent leurs efforts sur la production de biens publics dont la consommation est initialement réservée à leur électeurat. De cette manière, ils peuvent adapter ces services aux goûts, coûts et autres paramètres particuliers qui caractérisent les espaces relevant de leur compétence. » Ainsi, dans cette version décentralisée de la théorie du fédéralisme fiscal, que les Européens appellent subsidiarité, les biens publics n'ont pas de retombées économiques sur les autres circonscriptions électorales. Dans Collignon (2003), j'ai montré que ce modèle n'était pas approprié pour l'analyse des politiques dans l'UE, où les effets d'entraînement économique sont monnaie courante. Beaucoup de biens collectifs

États-membres (voir le graphique 1), la fonction de stabilisation passe par les budgets nationaux. Dans la zone euro, la position d'ensemble en matière de politique budgétaire, qui importe pour la politique monétaire, n'est ainsi que le résultat comptable de l'agrégation des différents soldes budgétaires nationaux.



Selon l'interprétation orthodoxe, ce dispositif n'est pas incompatible avec un *policy mix* efficace (Artis et Buti, 2000). Si les États-membres maintiennent leur solde budgétaire structurel à l'équilibre, comme l'exige le Pacte de stabilité et de croissance, les oscillations des stabilisateurs automatiques assurent une stabilisation contracyclique efficace des chocs de demande. Il faut juste se prémunir contre les comportements opportunistes des États-membres.

Ce modèle a cependant essuyé deux types de critique. Certains le considèrent trop rigide pour apporter des réponses optimales aux chocs, c'est-à-dire qu'ils doutent de son efficacité au regard de la stabilisation macroéconomique ; d'autres remettent en cause sa capacité à satisfaire les préférences collectives.

La fonction de stabilisation macroéconomique

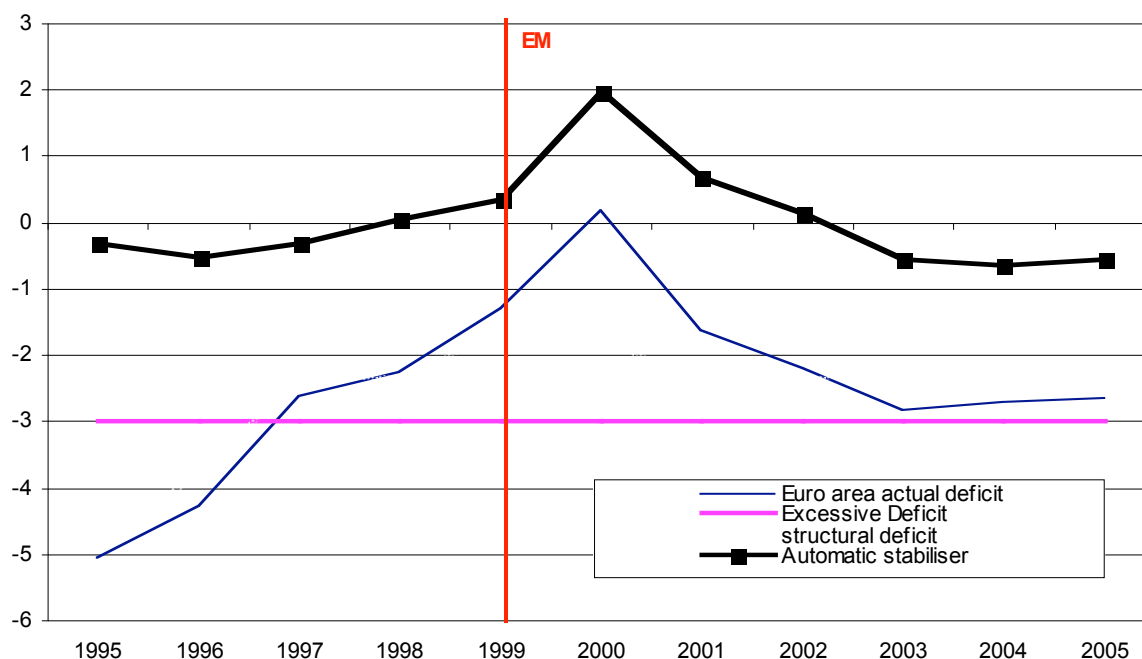
Le fédéralisme budgétaire fait référence au développement d'un système budgétaire centralisé³ qui intègre tous les membres d'une fédération ou d'un État fédéral, et à la manière de répartir les différentes fonctions des finances publiques entre les différents échelons (Whyman et Bainbridge, 2004). La théorie classique du fédéralisme budgétaire a identifié deux raisons pour lesquelles une union monétaire devrait avoir une politique budgétaire centralisée : la stabilisation des chocs symétriques et asymétriques et la redistribution du revenu.

La stabilisation de la zone euro

En premier lieu, il y a la question de la *flexibilité verticale* dans la politique budgétaire. La flexibilité verticale renvoie à la réponse appropriée d'une économie face à un choc symétrique qui touche toutes les régions de la fédération de la même manière. En principe, la politique monétaire pourrait répondre à un tel choc par une baisse des taux d'intérêt afin de stimuler la demande. De la même manière, un choc d'offre, telle une augmentation du prix du pétrole, exigerait une réponse commune afin d'éviter les attitudes protectionnistes et la distorsion des prix relatifs. On considère habituellement qu'un budget centralisé est plus à même d'internaliser les externalités associées au prélèvement des impôts et aux dépenses. **Il se peut que les gouvernements régionaux ne recherchent pas un niveau optimal de stabilisation contracyclique du fait de l'existence d'effets d'entraînements régionaux, par lesquels des non-résidents tirent avantage d'une politique dont les résidents doivent supporter seuls le coût, à travers un endettement ou un niveau d'imposition plus important.** Afin d'éviter ce dilemme du prisonnier, et à moins qu'il existe un gouvernement centralisé suffisamment important au niveau fédéral, il est nécessaire que tous les membres de l'Union monétaire coordonnent leurs politiques de stabilisation. D'où le Pacte de stabilité et de croissance destiné à coordonner les politiques budgétaires. Le Pacte stipule que chaque État-membre devra maintenir son budget « en équilibre ou en excédent sur le moyen terme ». Cela signifie que les gouvernements doivent maintenir à l'équilibre leur solde budgétaire corrigé des variations cycliques, afin que les stabilisateurs automatiques puissent lisser les cycles économiques.

³ C'est la bouteille à moitié vide. Le même constat peut évidemment être fait en terme de décentralisation des moyens.

Graphique 2. Euroland: position budgétaire agrégée

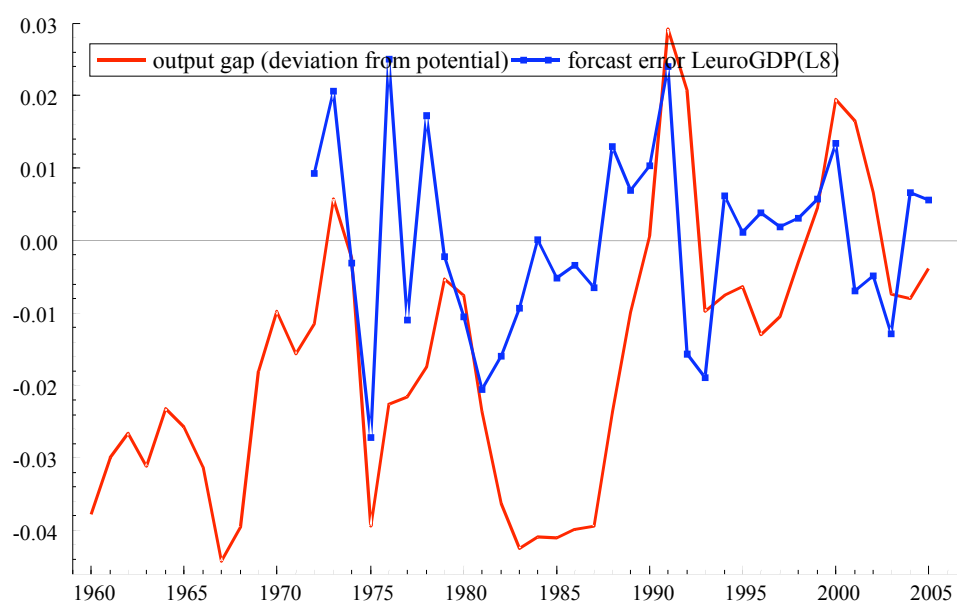


La réalité ne correspond pas exactement à ce modèle. Comme le montre le graphique 2, le déficit structurel de la zone euro s'est amélioré dans la période précédant la mise en place de l'UEM, mais depuis, il est resté stable à un niveau proche de 2%. Les stabilisateurs automatiques ont fonctionné lors du boom de 2000, mais la détérioration simultanée du déficit structurel, conséquence des réductions d'impôts dans plusieurs États-membres, indique un comportement modérément procyclique en matière budgétaire. En 2003, la zone euro connaissait une situation budgétaire où le déficit global s'approchait de la barre des 3%, tandis que plusieurs États-membres l'avait franchie. C'est inquiétant, car si la zone euro était touchée par un choc violent (par exemple une importante augmentation du prix du pétrole), le Pacte de stabilité et de croissance briderait les stabilisateurs automatiques et la politique budgétaire deviendrait procycliquement restrictive.

Par ailleurs, les chocs économiques sont, depuis peu, moins violents qu'auparavant. Comme le montre le graphique 3, l'*output gap*, tel que mesuré par la Commission européenne⁴, a été principalement négatif avant la mise en place de l'UEM. Cependant, et étant donné les difficultés méthodologiques pour mesurer les *output gaps*, j'ai calculé les chocs économiques comme l'erreur de prévision dans un

processus autorégressif d'ordre 8 pour le logarithme du PIB annuel de la zone euro. La volatilité des chocs économiques a nettement diminué depuis le milieu des années 90. Il se peut que ce soit une conséquence de l'intégration monétaire, ou d'un environnement favorable, mais il n'est pas garanti que cela reste en l'état. Si la volatilité augmente à nouveau, il sera nécessaire de rechercher plus de flexibilité verticale.

Graphique 3. Output gap et chocs économiques



Les chocs asymétriques

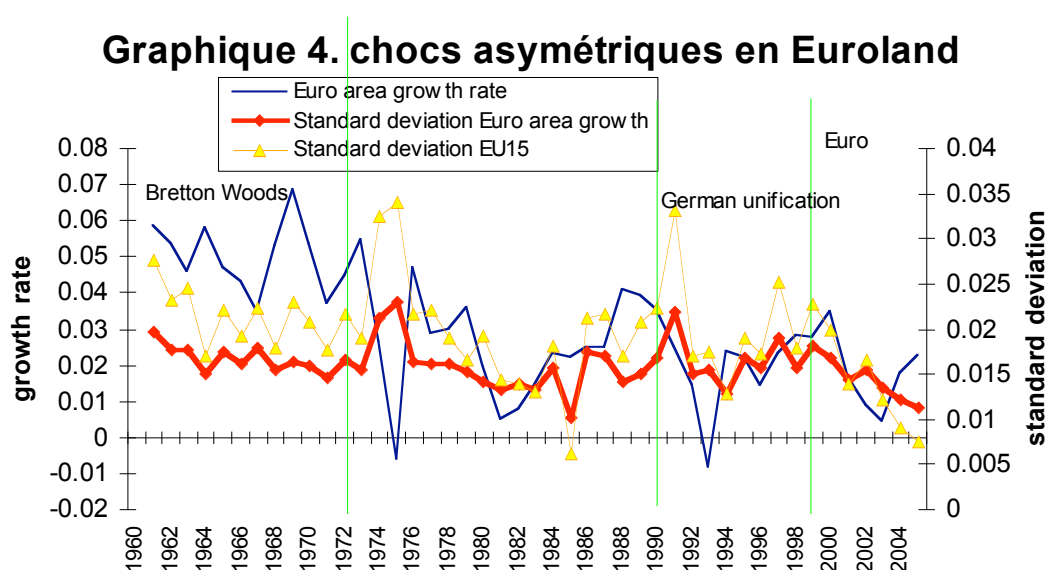
En second lieu, le recours à la flexibilité horizontale et à la politique budgétaire est nécessaire lorsqu'une fédération est touchée par un choc asymétrique. Dans ce cas, la politique monétaire, désormais unifiée, ne peut être utilisée pour stimuler la demande locale. Les budgets régionaux peuvent générer une demande additionnelle et les politiques budgétaires discriminatoires peuvent avoir des effets de distorsion sur l'offre. Une certaine forme de coordination horizontale de la politique économique est par conséquent souhaitable.

La pertinence du recours à la flexibilité horizontale dépend de la probabilité et de l'ampleur des chocs asymétriques régionaux. Les économistes se sont délectés de

⁴ Calculé comme l'écart par rapport au potentiel d'activité estimé à partir d'une fonction de production.

l'examen de ces chocs dans le cadre de la théorie des zones monétaires optimales (ZMO). Mais depuis la mise en place de l'UEM, beaucoup d'économistes se sont ralliés à l'idée que la fréquence et l'intensité pouvaient dépendre du degré d'intégration économique et monétaire (Ackrill, 2004 ; Collignon, 2001).

Le graphique 4 indique que les variations des taux de croissance ont convergé depuis le début de l'union monétaire : l'écart type entre les taux de croissance annuels a diminué au sein de l'UE et dans la zone euro. C'est d'autant plus intéressant que, dans les années passées, une baisse du taux de croissance s'accompagnait généralement d'une augmentation de sa volatilité dans la zone.



Fatás (1998) a opéré une distinction entre les transferts intertemporels et les transferts interrégionaux par lesquels un système budgétaire fédéral peut contrebalancer des chocs macroéconomiques asymétriques. Dans les transferts intertemporels, le gouvernement emprunte afin de stabiliser le revenu des consommateurs en cas de choc régional défavorable. Si cette option s'inscrit dans la théorie keynésienne traditionnelle de la stabilisation, elle entraîne aussi d'importantes externalités et réclame des solutions politiques adaptées à une union monétaire. En effet, si la banque centrale limite l'émission de monnaie afin de garantir la stabilité des prix, les emprunts supplémentaires effectués par une région feront augmenter les taux d'intérêt pour toute l'économie⁵. Une des raisons ayant

Source des données : Commission européenne, AMECO.

⁵ Il s'agit ici d'un argument à propos des taux d'intérêt à court terme sur le marché monétaire, qui sont contrôlés par les autorités monétaires. Si les taux d'intérêt à long terme sur le marché financier étaient

présidé à l'adoption du PSC était d'empêcher que des États-membres adoptent des comportements de passagers clandestins aux frais et détriments des autres. Mais ce moyen de maintenir la discipline a un coût : la stabilisation sous-optimale d'un pays touché par un choc asymétrique. Cette conséquence négative n'apparaîtrait pas si les chocs asymétriques étaient normalement distribués. Dans ce cas, un emprunt additionnel effectué par une région serait compensé par un surplus inattendu dans une autre. Cependant, étant donné la grande disparité entre les tailles des États-membres, il est très improbable que les chocs asymétriques aient une moyenne zéro dans la zone euro. Ainsi, les transferts intertemporels interagissent avec la stabilité macroéconomique globale et ne peuvent se substituer aux transferts interrégionaux.

Certains systèmes fédéraux contournent ces difficultés en recourant aux transferts interrégionaux. Ces transferts fournissent une assurance contre les chocs asymétriques en mutualisant les risques de fluctuations du revenu national à un niveau plus global (Schelkle, 2002). Un régime d'assurances public et interrégional opère une redistribution de revenu depuis les régions favorablement touchées vers celles qui l'ont été défavorablement, tout en maintenant la stabilité de la situation budgétaire d'ensemble, nécessaire au maintien de la stabilité des prix⁶. Dans les États fédéraux arrivés à maturité, comme les États-Unis d'Amérique au XXe siècle ou l'Allemagne aujourd'hui, ces transferts horizontaux sont effectués par le biais du budget fédéral ou d'un système fédéral de transferts inter-Etats. Dans l'Union européenne, c'est plus compliqué. La stabilisation régionale n'est pas garantie par un régime d'assurances interrégional, mais avant tout par des transferts intertemporels, les chocs asymétriques étant jugulés par les déficits budgétaires nationaux. Les transferts interrégionaux ne constituent pas seulement une réponse aux chocs économiques mais reflètent aussi des choix plus fondamentaux en matière de redistribution de revenu.

La fonction redistributive

La fonction redistributive du budget de l'UE se rapporte à notre troisième argument en faveur de la centralisation de la politique budgétaire dans les fédérations. Afin d'assurer un soutien politique continu à l'Union, il se peut que des systèmes de

fixés par l'offre et la demande internationales de capitaux, les emprunts régionaux auraient un effet négatif sur la courbe des taux.

⁶ Le gain de bien-être découlant de ce type de méthode décline évidemment avec la diminution de la probabilité des chocs idiosyncratiques. Voir le graphique 4 et Ackrill, 2004.

transfert à vocation solidaire soient nécessaires pour fournir une aide économique aux régions les plus pauvres. Ces transferts peuvent être réalisés soit par le biais de subventions intergouvernementales, soit par l'intermédiaire d'un impôt progressif, comme dans beaucoup d'États-nations. Dans l'UE, les subventions intergouvernementales ne sont pas financées par un transfert du budget fédéral vers des échelons de niveau inférieur, mais par des transferts depuis les budgets nationaux vers le budget de l'UE. 80% des dépenses sont consacrées à la Politique agricole commune (PAC) et aux Fonds structurels. La première est destinée à stabiliser le revenu d'un groupe spécifique de la population ; les seconds fournissent des subventions ciblées destinées à accélérer le développement régional. Étant donné qu'il est interdit d'emprunter sur les marchés financiers pour alimenter le budget de l'UE, toutes les ressources sont véritablement transférées depuis les Trésoreries nationales. Les pays contribuent au budget européen selon, grosso modo, le niveau de leur PIB, et ils reçoivent des fonds de l'UE conformément aux critères et conditions définis pour leur attribution. Sur les 15 pays de l'UE, 4 sont des bénéficiaires nets, 10 des contributeurs nets, et pour la Finlande, les entrées et sorties s'équilibrent. Les contributions nettes au budget européen doivent ainsi être considérées comme un poste de dépenses parmi beaucoup d'autres dans les budgets nationaux des pays concernés. Dans la mesure où le Pacte de stabilité exige des budgets nationaux qu'ils soient équilibrés sur la durée du cycle économique et qu'ils évitent les déficits excessifs quelle que soit la nature des chocs, le montant de ces contributions nettes au budget de l'Union perturbe la politique budgétaire. Cela explique en partie pourquoi les discussions entre les États-membres sur la question de la contribution nette au budget européen sont si tendues.

Le système budgétaire européen, associé au dispositif de discipline budgétaire mis en place par le PSC, est à l'origine d'un dilemme délicat : plus un État-membre se montrera généreux en transférant des ressources à des pays plus pauvres, plus grande sera la probabilité, s'il est touché par un choc économique, qu'il soit sanctionné par la Procédure concernant les déficits excessifs. Tous les États-membres ont donc intérêt à réduire leur contribution au budget de l'UE afin de se conformer au PSC. Ce dispositif accroît le risque de désintégration européenne, en particulier à un moment où l'entrée de 10 nouveaux pays à faible revenu engendre de nouvelles demandes de transfert de ressources.

Le tableau 1 donne une idée de l'ampleur des écarts en 2002. Les transferts budgétaires nets vers la Grèce et le Portugal ont dépassé les 2% du PIB, et ils étaient proches de 1% pour l'Espagne et le Portugal. En revanche, la charge budgétaire effective pesant sur les citoyens néerlandais approchait 0,5% du PIB, et 0,25 pour la Suède, l'Allemagne et l'Italie. Seule la Finlande était à l'équilibre. Pour 6 pays sur 14 (les données n'étaient pas disponibles pour le Luxembourg), la contribution nette au budget de l'UE est plus élevée que l'impact des stabilisateurs automatiques en 2002. À la suite des transferts nets, le Portugal avec un déficit de 2,7% est resté en dessous des 3% permis, et la France a dû franchir la limite synonyme de PDE alors que sans contributions nets elle serait restée à 2,96%. Si les Pays-Bas veulent combler leur déficit structurel, comme l'exige le PSC, leurs efforts de consolidation devront être 24% plus importants que si leur contribution au budget européen était équilibrée. Pour l'Italie, l'effort supplémentaire se monte à 10%, pour l'Allemagne à 7% et pour la France à 4%.

Tableau 1. Contributions nettes et déficits budgétaires dans l'UE en 2002 (en % du PIB)

	Contribution nette (CN)	Déficit conjoncturel	Déficit structurel (DS)	DS-CN	Déficit total (DT)	DT-CN
Portugal	2.08	0.02	-2.72	-4.81	-2.71	-4.79
Allemagne	-0.24	-0.15	-3.37	-3.13	-3.52	-3.28
France	-0.14	0.56	-3.66	-3.52	-3.10	-2.96
Grèce	2.40	1.31	-1.46	-3.86	-0.16	-2.55
Italie	-0.23	-0.01	-2.30	-2.07	-2.31	-2.08
Autriche	-0.10	-1.43	-0.15	-0.04	-1.58	-1.47
Belgique	-0.10	-1.54	0.02	0.12	-1.52	-1.43
Espagne	1.27	-0.12	0.21	-1.07	0.09	-1.18
Royaume-Uni	-0.17	1.18	-1.41	-1.24	-0.24	-0.06
Irlande	1.22	3.16	-1.87	-3.09	1.29	0.07
Pays-Bas	-0.49	2.11	-2.05	-1.56	0.05	0.54
Suède	-0.29	1.06	0.81	1.10	1.87	2.16
Danemark	-0.09	1.33	1.11	1.20	2.44	2.53
Finlande	0.00	0.44	3.75	3.76	4.20	4.20

Dans la mesure où les 4 pays bénéficiant du Fonds de cohésion reçoivent une contribution nette en provenance du reste de l'Union, leurs dépenses peuvent excéder les recettes budgétaires nationales jusqu'à plus de 4% du PIB, 5,4% pour la Grèce et 4,27 pour l'Espagne. En revanche, les contributeurs nets au budget européen sont sévèrement limités dans leur capacité à emprunter. L'Allemagne, notamment, qui a besoin d'emprunter pour financer la réfection des infrastructures

publiques en ex-RDA, avait une capacité d'emprunt non pas de 3%, mais de 2,74% en 2002. Ce dispositif a pour conséquence de faire porter la charge de la discipline budgétaire nationale de manière inéquitable, et il ne fournit pas un régime régional d'assurances contre les chocs asymétriques.

L'intégration des politiques budgétaires européennes et nationales

Notre examen des dispositions budgétaires européennes a révélé l'existence de graves lacunes. Un dispositif budgétaire efficace devrait pouvoir produire de la flexibilité verticale afin de faire face aux chocs économiques qui affectent l'ensemble de la zone euro, et de la flexibilité horizontale afin de stabiliser les chocs asymétriques. En outre, il devrait être muni d'un mécanisme par lequel les orientations budgétaires globales de l'Union, macroéconomiquement pertinentes, refléteraient les préférences des citoyens européens, plutôt que d'être le résultat aléatoire d'intérêts nationaux partiels et plus ou moins mal coordonnés. J'ai déjà abordé ces questions de formation des préférences européennes dans Collignon, 2002 et 2003. Je vais maintenant proposer un dispositif permettant de pallier les lacunes institutionnelles identifiées plus haut.

La définition des orientations budgétaires globales

Ce qui importe pour la mise en œuvre d'un *policy mix* entre politiques monétaire et budgétaire, c'est la définition des orientations budgétaires globales de l'Union européenne, ou du moins des membres de l'UEM. Étant donné que ce sont les gouvernements nationaux qui répartissent le gros des dépenses, il serait nécessaire de définir des orientations budgétaires globales (le total des dépenses publiques moins les recettes) au regard de la situation économique dans l'ensemble de l'Union monétaire européenne, et ensuite, afin de les mettre en œuvre, de réaffecter aux différents échelons nationaux des quotas en matière de dépenses et de déficit. Dans le cadre de ces quotas, chaque gouvernement national déterminerait un ordre de priorité reflétant ses préférences quant à l'allocation des biens collectifs sur son territoire, tandis que l'agrégat macroéconomique refléterait les intérêts collectifs de tous les citoyens concernés. Ce principe résout le dilemme mentionné plus haut, lorsqu'il s'agissait d'adopter une gestion centralisée de la fonction stabilisatrice des finances publiques tout en permettant à leur fonction allocative de répondre à l'hétérogénéité des préférences.

D'un point de vue technique, cette procédure n'est pas inhabituelle. Le Parlement français, par exemple, vote d'abord une loi-cadre macroéconomique et ensuite les éléments détaillés du budget, la contrainte budgétaire globale assurant la cohérence des préférences individuelles avec l'exigence de stabilité générale⁷. De la même manière, l'Italie élabore une loi-cadre macroéconomique pluriannuelle, le DPEF (Document de programmation économique et financière), et c'est ensuite la *legge finanziaria* qui détermine véritablement les affectations budgétaires (Amato, 2000). Dans le contexte européen, il existe un instrument qui pourrait être mis au service d'une procédure budgétaire efficace. Les Grandes orientations de politique économique (GOPE) pourraient être redéfinies pour tenir fonction de loi-cadre macroéconomique contraignante. Elles détermineraient les recettes et dépenses globales pour l'ensemble des autorités publiques de l'UE, de manière à ce que cela soit pertinent du point de vue du cycle économique. Elles fixeraient ainsi efficacement le déficit budgétaire global de l'Union européenne pour n'importe quelle année. Dans un second volet des GOPE, celles-ci conserveraient leur fonction actuelle qui consiste à imprimer une orientation et une direction aux réformes économiques intéressant l'offre par l'intermédiaire de recommandations spécifiques aux États-membres.

Cependant, pour pouvoir faire de ces GOPE remaniées une obligation légale contraignante qui autorise l'Union européenne à imposer des exigences budgétaires aux parlements nationaux, il est essentiel qu'elles aient une totale légitimité démocratique. Cette légitimité ne peut entièrement provenir de la légitimité des gouvernements nationaux tels que représentés au sein du Conseil européen. Les citoyens européens doivent être en mesure d'exprimer, de discuter et de contrôler directement leur préférences collectives, et pour cela, leur instrument, c'est le Parlement européen puisque c'est le seul organe de représentativité où ils peuvent ensemble révoquer leur représentants. Dès lors, la procédure budgétaire européenne devrait déterminer les orientations budgétaires globales via une loi-cadre qui serait proposée par la Commission européenne et ensuite votée par le Parlement européen. Ensuite, elle serait avalisée par le Conseil européen selon la procédure de codécision. L'avantage de ce dispositif ne se mesure pas uniquement en terme de procédure. Il fournirait aussi un espace public pour le débat sur les

⁷ En fait, ce dispositif a été une des principales innovations de la Cinquième République en matière de politique fiscale.

préférences collectives concernant les emprunts publics et le niveau des taux d'intérêt. Par conséquent, cela contribuerait non seulement au renforcement de la légitimité démocratique, mais aussi à la construction d'une démocratie européenne.

La flexibilité horizontale

Une fois déterminées les orientations budgétaires d'ensemble, il faut attribuer aux gouvernements nationaux leurs quotas de dépenses et de déficit. Un point de repère évident pour l'affectation de ces quotas serait le niveau du PIB des États-membres respectifs. Il est cependant nécessaire d'y ajouter un mécanisme permettant de traiter les dépassements de ces quotas lorsque des chocs asymétriques touchent des États-membres particuliers. Une méthode pourrait consister à laisser le Conseil européen s'en occuper. Plus élégamment, il est possible d'introduire des autorisations commercialisables de déficit (Casella, 2001). Selon cette procédure, chaque État-membre obtiendrait des permis négociables de déficit en proportion du niveau de déficit déterminé par la loi-cadre macroéconomique (GOPE). Si un pays décidait d'emprunter davantage, il devrait acquérir des autorisations de déficit supplémentaires auprès de pays non désireux d'utiliser les leurs. De cette manière, les autorisations de déficit permettraient d'opérer des transferts interrégionaux sans distorsions intertemporelles. De plus, en rendant ces permis commercialisables, le choix politique entre l'emprunt et la taxation acquerrait un prix reflétant la véritable rareté des fonds et leur coût politique. Cela inciterait au débat public et contribuerait à la prise d'une décision démocratique quant à la conduite de politiques budgétaires nationales dans un contexte européen.

L'harmonisation des préférences européennes

La théorie du fédéralisme budgétaire insiste aussi sur le fait que la fonction allocative des finances publiques doit être décentralisée autant que possible si les préférences collectives sont hétérogènes au sein de la fédération. Cependant, comme on l'a dit plus haut, cette théorie ignore largement les externalités et les effets d'entraînement économique d'un territoire à l'autre. Dès lors, les décisions concernant les biens publics européens (mais pas les biens publics nationaux) doivent être prises au niveau européen. Les pertes de bien-être en résultant peuvent être limitées et se transformer en gains si les préférences collectives convergent. Comme je l'ai montré ailleurs (Collignon, 2002, 2003, 2004), on peut y parvenir grâce à une démocratie délibérative au niveau européen.

La procédure budgétaire peut contribuer à cette convergence des préférences de manière significative. En adoptant la loi-cadre de politique macroéconomique au niveau européen, il devient aussi possible d'incorporer les budgets nationaux au budget européen. Cela suppose que la réflexion politique prenne en compte les retombées des décisions politiques nationales sur d'autres territoires et en définitive sur d'autres citoyens. En premier lieu, il est possible de définir clairement les orientations budgétaires globales en intégrant les dépenses publiques des gouvernements nationaux au budget européen. Cela permet d'optimiser le *policy mix* entre une politique budgétaire d'ensemble et une politique monétaire unifiée afin d'assurer la stabilité macroéconomique. Cependant, afin de démêler l'écheveau des décisions budgétaires nationales et européennes, il est recommandé d'accorder une entière responsabilité aux institutions de l'UE quant à la gestion de leur propre budget. Cela implique que le Parlement européen ait autorité sur les dépenses du budget européen et pour lever des impôts en fonction. Cela n'empêche pas de fixer des limites à la taille du budget de l'UE, en le maintenant par exemple à un niveau de un, deux ou trois pour cent du PIB.

En second lieu, et afin de désamorcer les tendances à la désintégration découlant du fait que le budget de l'UE est un poste parmi d'autres dans les dépenses des Trésoreries nationales, les biens publics européens devraient être financés par un impôt européen prélevé selon une assiette déterminée à l'échelle européenne. Cela présenterait le double avantage de mettre un terme à ce facteur de désintégration que constitue le marchandage budgétaire qui a lieu tous les sept ans lorsqu'il s'agit de déterminer les Perspectives financières, et de répartir clairement les responsabilités en matière de dépenses publiques entre les différents échelons de l'Union européenne.

Conclusion

Les risques de conflit politique et de désintégration vont augmenter avec les nouvelles pressions exercées sur les finances publiques de l'UE du fait de l'élargissement. Ce qu'il faut, c'est une politique budgétaire cohérente qui assure une croissance économique conforme aux attentes et qui jouit d'une légitimité démocratique auprès des citoyens européens. La recherche de nouvelles voies pour la politique budgétaire européenne pourrait bien être une entreprise gratifiante.

Bibliographie

Amato, G., 2002. « Verso un DPEF Europeo », *NENS (Nuova Economia Nuova Società)*, n° 4, juillet, p. 15-19.

Ackrill, R., 2004. « Stabilization in EMU: A critical Review », dans Baimbridge, M. et P. Whyman (eds), 2004, *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Routledge, Londres, RU et New York, USA.

Ardy, B., 2004. « The development of EU Budgetary Measures and the Rise of Structural Funding », dans Baimbridge, M. et P. Whyman (eds), 2004.

Artis, M. et M. Buti, 2000. *Close to Balance or in Surplus: a policy-maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact*, Discussion Paper n° 2515, Centre for Economic Policy Research, juillet.

Fiscal Federalism and European Economic Integration, Routledge, Londres, RU et New York, USA.

Barro, R., 1974. « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy*, vol. 82, n° 6, p. 1095-117.

Bini-Smaghi, L., T. Padoa-Scioppa, et F. Papadia, 1994. *The Transition to EMU in the Maastricht Treaty*, Essays in International Finance, n° 194, novembre, Princeton University, New Jersey.

Baimbridge, M. et P. Whyman, 2004. « Introduction: Fiscal Federalism and EMU: an Appraisal », dans Baimbridge, M. et P. Whyman (eds), 2004, *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Routledge, Londres, RU et New York, USA.

Buti, M. (ed.), 2003. *Monetary and Fiscal Policies in EMU – Interaction and Coordination*, Cambridge University Press, Cambridge, RU, New York, USA.

Canzoneri, M.B., Grilli, V. et P.R. Masson (eds.), 1992. *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge University Press, CEPR et FMI, Cambridge, RU et New York, USA.

Casella, A., 2001. « Trade-able Deficit Permits », dans Brumila, A., Buti, M et Franco, D. 2001, *The Stability and Growth Pact, The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, London: Palgrave.

Collignon, S., 2002. « Les conditions politiques et institutionnelles d'une coordination des politiques économiques dans l'Euroland », *Revue d'Economie Financière*, Trois ans de Politique Monétaire Européenne, 2002, n° 65. (Version anglaise : *Economic Policy Coordination in EMU: Institutional and Political Requirements*, Center for European Studies (CES), Harvard University, mai 2001).

Collignon, S., 2003. *The European Republic – Reflections on the Economy of a Future Constitution*, The Federal Trust, Londres, RU.

Collignon, S., 2004. « Is Europe going far enough? Reflections on the EU's Economic Governance », *Journal of European Public Policy*, vol. 11, n° 5.

Rapport Delors, 1989. Comité pour l'étude de l'Union économique et monétaire, *Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

BCE (Banque centrale européenne), 2004. « Fiscal Policy Influences on Macroeconomic Stability and Prices », *Monthly Bulletin*, avril.

Commission européenne, 2003. « Public Finances in EMU », *European Economy*, n° 3, Bruxelles.

Fatás, A., 1998. « Does EMU Need a Fiscal Federation », *Economic Policy*, n° 26, avril, p. 163-203.

Rapport MacDougall, 1977. Commission des Communautés européennes, *Report on the Study Group of Public Finance in European Integration*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Musgrave, R.M., 1959. *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, USA.

Oates, W.E., 2004. « An Essay on Fiscal Federalism », dans Baimbridge, M. et P. Whyman (eds), 2004, *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, Routledge, Londres, RU et New York, USA.

Schelkle, W., 2002. « Disciplining Device or Insurance Arrangement? Two Approaches to the Political Economy of EMU Policy Coordination », EI Working Paper 200-01, décembre 2002.