



Laboratoire d'Economie d'Orléans

Document de Recherche

n° 2005-07

*" Les questions budgétaires dans l'Union européenne :
enjeux et perspectives du fédéralisme budgétaire "*

Amélie BARBIER-GAUCHARD

Les questions budgétaires dans l'Union européenne : enjeux et perspectives du fédéralisme budgétaire

Amélie BARBIER-GAUCHARD*

Résumé

Longtemps négligées et jamais vraiment traitées, les questions budgétaires figurent parmi les dossiers les plus sensibles de la construction européenne. La situation budgétaire actuelle apparaît assez atypique ce qui soulève de nombreuses questions et incertitudes pour l'avenir. L'objectif de cet article est de comparer le fonctionnement institutionnel de l'UE au regard de celui d'un certain nombre de fédérations budgétaires parmi lesquelles les États-Unis, le Canada et la Suisse afin d'en tirer des enseignements sur l'intérêt ou non de la mise en place d'une structure budgétaire fédérale dans l'UE. Nous montrons alors que le fédéralisme budgétaire se présente comme une organisation institutionnelle très flexible susceptible d'apporter un certain nombre d'éléments de réponse aux questions budgétaires laissées en suspens dans l'UE.

Mots clés : fédéralisme budgétaire, relations intergouvernementales, politique budgétaire, UE, États-Unis, Canada, Suisse.

Classification JEL : H 11, H 50, H 60, H 77.

Abstract

Fiscal questions in the European Union : the relevance of fiscal federalism

Fiscal questions seems to be one of the most sensitive files of the European construction. Current fiscal situation appears rather atypical what raises several questions and uncertainties for the future. The aim of this article is to compare the institutional functioning of the EU towards that of some fiscal federations like the United States, Canada and Switzerland to study the relevance of implementing some degree of fiscal federalism in the the EU. We then show that fiscal federalism appears as a very flexible institutional organization to answer to fiscal unresolved problems the EU.

Keywords : fiscal federalism, intergovernmental relations, fiscal policy, United States, Canada, Switzerland.

JEL Classification : H 11, H 50, H 60, H 77.

*mail : amelie.barbier@univ-orleans.fr, Laboratoire d'Economie d'Orléans (FRE 2783), rue de Blois, BP 6739, 45067 ORLEANS cedex 2

Le 1^{er} janvier 1999 est marqué par l'avènement de l'Union Économique et Monétaire (UEM) concluant un nouveau stade de l'intégration européenne. Dans ce cadre, l'intégration budgétaire pouvait naturellement apparaître comme la prochaine étape de ce processus d'intégration commencé en 1957 avec le Traité de Rome et l'avènement de la Communauté Économique Européenne (CEE). Mais les questions budgétaires figurent parmi les dossiers les plus délicats de la construction européenne. Elles ont donné lieu à des affrontements très durs entre États membres rythmés par de graves crises¹.

Longtemps négligées et jamais vraiment traitées, les questions budgétaires dans l'UE s'avèrent donc extrêmement délicates. La principale difficulté vient du fait qu'elles sont susceptibles de remettre en cause l'ampleur de la souveraineté de chacun des États membres². Le manque d'ambition collective à résoudre ces questions est à l'origine de la situation budgétaire actuelle tout à fait atypique qui présente de surcroît de nombreux dysfonctionnements.

Dans cette perspective en devenir, une question naturelle émerge spontanément : que doit-il advenir de la politique budgétaire au sein de cet espace intégré que constitue l'UE ? Dans un tel cadre, le fédéralisme budgétaire se présente comme une solution potentielle pour répondre à ces questions laissées en suspens. Néanmoins, traiter du fédéralisme budgétaire dans l'UE s'avère une tâche complexe pour au-moins deux raisons. D'une part, le concept de fédéralisme budgétaire est un concept très large qui recouvre de nombreuses problématiques, de nombreuses réalités donnant lieu à une multitude d'approches. Il nous faut alors composer avec la macroéconomie, la microéconomie, l'économie publique, l'économie régionale, l'économie internationale. D'autre part, la structure de l'UE en elle-même, avec ses deux stades d'intégration, vient rendre la tâche des plus délicates puisque la problématique du fédéralisme budgétaire se pose différemment selon le type d'intégration.

Il nous faut tout d'abord revenir sur le concept de fédéralisme budgétaire dont la définition peut parfois apparaître très vaste. Ensuite, une présentation détaillée de l'organisation actuelle de l'UE au regard du fonctionnement d'un certain nombre de fédérations budgétaires permet de tirer quelques enseignements quant à la pertinence du fédéralisme budgétaire en Europe.

¹La « crise de la chaise vide » dans les années 60 s'est soldée par le compromis de Luxembourg, l'obstruction britannique à la fin des années 70 et au début des années 80 motivée par une contribution jugée excessive au budget communautaire s'est réglée par l'instauration en 1984 d'un mécanisme de correction spécifique. La procédure budgétaire annuelle donna lieu à des crises institutionnelles à répétition au milieu des années 80 entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (UE). Plus récemment, les affrontements tendus sur le devenir de la PAC ont montré que les questions budgétaires restaient l'une des pommes de discorde les plus sensibles pour l'UE.

²En plus de ces raisons de nature politique, un certain nombre de raisons de nature économique viennent renforcer ce manque d'intérêt pour l'intégration budgétaire européenne comme le souligne Echinard (1999).

1 Le fédéralisme budgétaire

L'approche du fédéralisme couvre de nombreuses disciplines (la philosophie, les sciences politiques et juridiques ou encore l'économie) et peut, de ce fait, faire l'objet d'une certaine confusion. Face à cette difficulté, notre travail s'inscrit dans une perspective résolument économique du fédéralisme. Ce faisant, il apparaît que sa définition économique n'est pas plus simple. Comme le précise Oates (1972) : « Le fédéralisme budgétaire³, c'est tout à la fois : l'organisation territoriale d'un pays, les principes régissant la répartition des pouvoirs, des compétences, des recettes et des dépenses publiques entre niveaux hiérarchisés de gouvernement et le degré de centralisation-décentralisation de l'administration publique ».

1.1 La notion de fédéralisme

Une fédération ou encore un État fédéral est une union volontaire d'États, généralement contigus, qui cessent de ce fait d'être souverains au regard du droit international et qui opèrent, au profit des organes par eux institués, un transfert de compétences à l'État fédéral⁴. À l'inverse, la confédération d'États associe les États fédérés sans superposition d'un État fédéral. En d'autres termes, une confédération désigne une association d'États qui demeurent souverains. Elle prend son origine dans un traité c'est-à-dire un engagement international. Le fédéralisme va plus loin que la confédération puisqu'il superpose aux États fédérés un État fédéral. Il prend en principe sa source dans la constitution fédérale. En dépit de son nom, la confédération helvétique n'est pas une confédération puisque ses composants sont dépourvus de souveraineté et qu'ils ont confié celle-ci à leur groupement qui est un État fédéral. Transitoire, la situation de confédération est rarement stable dans la mesure où les États y sont tantôt soumis à des forces centripètes qui les portent à resserrer leurs liens pour former un État fédéral, tantôt en proie à des forces centrifuges qui les portent à rechercher une complète autonomie.

Le fédéralisme est un mode d'organisation politique particulièrement répandu⁵. Parmi les quelques 20 États fédéraux qui existent actuellement figurent les États les plus puissants et les plus vastes : les États-Unis, la Russie, l'Inde, le Canada, l'Australie, le Brésil ou encore l'Argentine. Le phénomène fédératif n'intéresse cependant pas que les très grands États : en Europe, la Suisse et l'Autriche sont, avec l'Allemagne et la Belgique, des fédérations d'États. D'un pays à l'autre, le fédéralisme présente des caractères très différents. Il existe

³Chez les économistes anglo-saxons, c'est sous l'expression « fiscal federalism » qu'il est le plus nettement exprimé, en particulier dans les ouvrages de Musgrave (1959) et de Oates (1972). La traduction française pose problème. Certains auteurs parlent de « fédéralisme financier » alors que, chez d'autres, il est question de « fédéralisme fiscal » ou de « fédéralisme budgétaire ». Nous retiendrons ici l'acception de « fédéralisme budgétaire » puisque l'adjectif « fiscal » en anglais fait référence à la fiscalité uniquement et l'adjectif « financier » à la finance. Ainsi, le « fédéralisme budgétaire » se situe entre le « fédéralisme fiscal », trop restreint et le « fédéralisme financier », trop large.

⁴Comme le soulignent Duhamel & Mery (1992), Cornu (2000) ou encore Salmon (2001).

⁵Pour une présentation détaillée de certaines fédérations, voir Ashta (1997) ou encore Ter-Minassian (1997).

pratiquement autant de fédéralismes que d'États fédéraux. Un certain nombre de traits communs à l'ensemble des organisations fédérales apparaissent cependant⁶.

L'existence et l'organisation de la fédération ne reposent pas, comme celles de la confédération, sur un traité de droit international mais sur une constitution c'est-à-dire sur un acte de droit interne. À partir du moment où cette constitution entre en vigueur, les États fédérés cessent en pratique d'exister au regard du droit international et perdent une partie de leurs compétences en matière de droit interne. Pourtant, ils continuent d'être des États car leur autonomie est reconnue et garantie. Ils reçoivent, en contrepartie de l'abdication de leur souveraineté internationale, le droit de participer à l'élaboration de la politique de la fédération. Autonomie et participation sont donc les deux principes sur lesquels est construite l'organisation de l'État fédéral. Le principe d'autonomie implique que chaque État fédéré a des compétences propres et les exerce sans ingérence des autorités fédérales. C'est là que se situe le critère essentiel qui permet de distinguer les États fédérés des simples collectivités décentralisées. La participation des États fédérés à la direction de la politique fédérale s'opère par le biais de leur représentation au sein des instances fédérales chargées d'élaborer cette politique. Les États sont toujours représentés au sein du Parlement de la fédération. Ils le sont également parfois au sein de l'exécutif. Le Parlement des fédérations comprend deux chambres : l'une représente le peuple, la seconde représente les États.

Dans ce cadre, le fédéralisme budgétaire correspond simplement au volet budgétaire du fédéralisme. Ainsi, le fédéralisme budgétaire peut se définir comme un système dans lequel il existe différents échelons de pouvoir budgétaire, les compétences budgétaires sont réparties entre ces différents échelons de pouvoir, les échelons inférieurs de pouvoir bénéficient d'un certain degré d'autonomie budgétaire et il existe des mécanismes de solidarité budgétaire entre les échelons de pouvoir⁷. Néanmoins, il existe différents degrés de fédéralisme budgétaire puisqu'il y a fédéralisme budgétaire dès lors qu'il existe différents niveaux de pouvoir. Il existe donc du fédéralisme budgétaire à tous les niveaux de l'économie mondiale dans la mesure où des mécanismes de solidarité financière existent⁸. Le concept de fédéralisme budgétaire est donc un concept très large. Tout système budgétaire est ainsi fédéral ou, au-moins, possède des caractéristiques du fédéralisme budgétaire.

⁶Pour une présentation exhaustive du fonctionnement institutionnel d'une fédération, voir notamment Chantebout (2003), Pactet (2003) ou encore Bourdon, Debbasch, Pontier & Ricci (2001 *a*).

⁷Par souci d'uniformisation, nous désignerons, sauf indication contraire, par « échelon central ou fédéral » l'échelon supérieur de pouvoir, par « échelon régional » l'échelon intermédiaire et par « échelon local » l'échelon inférieur de pouvoir. En revanche, pour l'UE, nous introduirons un échelon intermédiaire supplémentaire, l'échelon « national ». Nous emploierons par ailleurs le terme de « juridiction » pour évoquer le territoire couvert par l'autorité d'un gouvernement à l'intérieur d'un échelon de pouvoir particulier.

⁸A titre d'exemple, nous pouvons citer la mobilisation de fonds au niveau international pour éviter les crises financières nationales et internationales, les mécanismes de soutien au sein d'un bloc de pays (comme les fonds structurels ou encore la PAC dans l'UE) mais également tous les transferts au niveau national à l'intérieur d'un pays comme aux États-Unis, en France, en Allemagne ou encore au niveau régional. Nous pouvons en effet trouver des fédérations budgétaires plus ou moins centralisées.

1.2 Les enseignements de la théorie du fédéralisme budgétaire

De façon très schématique, la théorie du fédéralisme budgétaire s'efforce de déterminer une répartition optimale des objectifs de politique budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir au sein d'un espace intégré. En d'autres termes, la théorie du fédéralisme budgétaire s'attache à la délégation des fonctions budgétaires en se demandant : à quel niveau de pouvoir doit revenir la responsabilité de telle ou telle fonction budgétaire ? La théorie du fédéralisme budgétaire s'est construite autour de l'ouvrage fondateur de Oates (1972)⁹.

La théorie du fédéralisme budgétaire est donc étroitement liée à la définition des fonctions budgétaires. L'analyse des fonctions budgétaires fait traditionnellement référence à la trichotomie traditionnelle de Musgrave (1959) qui distingue, dans tout budget, les fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation. La fonction d'allocation consiste à fournir de façon optimale des biens et services publics. La fonction de redistribution consiste à assurer une répartition « équitable » du revenu entre les agents économiques. Quant à la fonction de stabilisation, elle s'intéresse aux performances macroéconomiques de l'économie c'est-à-dire à des objectifs tels que l'emploi, l'inflation, les comptes extérieurs et le taux de croissance de l'économie. Quelles que soient les limites de cette distinction, qui ne met pas suffisamment en évidence l'imbrication étroite de ces fonctions, elle demeure une grille de lecture adéquate pour éclairer la discussion sur le fédéralisme budgétaire.

Les développements théoriques concernant l'attribution de la fonction d'allocation des biens publics prennent leur acte de naissance dans l'article de Samuelson (1954). Face à son pessimisme quant à la capacité du marché à assurer une allocation optimale des biens publics, différentes solutions ont été envisagées. Alors que Oates (1972) montre l'intérêt d'une décentralisation de l'offre, Tiebout (1956) et Buchanan (1965) mettent en évidence d'autres modes de révélation des préférences que le bulletin de vote : la mobilité de la population équivalant à un « vote par les pieds » pour l'un et la constitution de clubs pour l'autre. Un certain consensus théorique s'est développé autour du « théorème de décentralisation » de Oates (1972) incitant à une allocation décentralisée des biens publics dits locaux, qui bénéficient à une zone géographiquement limitée, afin de prendre en compte au mieux les préférences locales des agents et une allocation centralisée des biens publics dits centraux, qui profitent à l'ensemble de la fédération. Toutefois, l'existence d'externalités entre juridictions, de coûts liés au processus de décision ainsi que la mobilité géographique des consommateurs et la possibilité d'économies d'échelle dans la production des biens publics au niveau fédéral rendent la question plus complexe.

La fonction de redistribution du revenu dans un système fédéral est la fonction la plus controversée qui joue notamment un rôle clé dans la détermination de la politique d'impôts et de transferts. Très rapidement et souvent de manière intuitive et quasi-systématique, les auteurs fondamentaux¹⁰ ont milité pour une centralisation de cette fonction en considérant qu'une politique de redistribution décentralisée est affectée par la mobilité inter-

⁹Pour un recueil d'articles fondateurs de la théorie du fédéralisme budgétaire, voir Oates (1991) et Oates (1998). Pour une présentation des principaux enseignements de la théorie du fédéralisme budgétaire, voir notamment Ter-Minassian (1997) ou encore Oates (1999).

¹⁰Buchanan (1950), Musgrave (1959) et Oates (1972).

juridictionnelle des agents économiques. Cependant, Pauly (1973) élargit le « théorème de décentralisation » aux politiques de redistribution en montrant qu'une redistribution de la richesse menée à un niveau décentralisé peut être Pareto-efficace dès lors que les individus riches sont altruistes.

Enfin, pour la fonction de stabilisation, l'utilisation de la politique budgétaire par les échelons inférieurs de pouvoir est fortement contrainte par l'ouverture des économies. Oates (1972) considère que la politique de stabilisation budgétaire est plus efficace au niveau central qu'au niveau régional, pour deux raisons. Premièrement, les petites économies régionales sont, en général, très ouvertes. Cela signifie que les fuites qui se produiront à partir de dépenses publiques supplémentaires seront probablement plus importantes. Deuxièmement, puisque les facteurs se déplacent plus librement entre régions, une politique keynésienne de stimulation de l'économie régionale comporte un coût pour ses résidents, coût qui est largement absent au niveau fédéral ou central.

Néanmoins, ces résultats traditionnels de la théorie du fédéralisme budgétaire ont été remis en cause récemment par les développements ultérieurs qui ont émergé dans un très grand nombre de directions et ainsi donné lieu à une littérature très abondante à ce jour¹¹ : certains travaux se sont intéressés aux interactions stratégiques entre les différents niveaux de gouvernement et entre les agents économiques et les gouvernements, d'autres ont considéré l'existence d'asymétries d'information entre les niveaux de gouvernement, d'autres encore le cas des pays en développement, d'autres enfin ont adopté une approche en termes d'économie politique.

Par ailleurs, comme nous avons pu le noter, le fédéralisme budgétaire se place au sein d'un espace intégré. Or, il existe une multitude de degrés d'intégration¹² qui peuvent complexifier de façon importante la question de la définition et de la délégation des fonctions budgétaires. Face à cette difficulté supplémentaire, la théorie traditionnelle du fédéralisme budgétaire ne précise que très rarement le type d'espace intégré considéré. Chaque degré d'intégration s'accompagne inéluctablement de nouvelles externalités budgétaires qui peuvent être à l'origine de nouvelles préoccupations pour la fédération budgétaire en place. Le cas de l'intégration monétaire est tout à fait illustratif de cette difficulté dans la mesure où, en union monétaire, le comportement plus ou moins discipliné des gouvernements va désormais affecter la viabilité de l'union monétaire. Nous voyons alors émerger le problème de la discipline budgétaire. En définitive, la réflexion sur le fédéralisme budgétaire ne peut se concevoir qu'après avoir pris en compte les spécificités de l'espace intégré considéré c'est-à-dire les implications de l'intégration sur les préoccupations budgétaires.

¹¹Pour un aperçu de ces travaux, voir notamment Gilbert (1996), Oates (1999), Boadway (2000) ou encore Wellisch (2000).

¹²Parmi les nombreux degrés d'intégration, l'intégration économique occupe une place majeure. L'intégration économique peut se définir comme un processus par lequel deux ou plusieurs juridictions cherchent à éliminer les barrières discriminatoires existantes entre elles afin d'établir un espace économique unique. Cependant, caractériser l'intégration économique n'est pas chose facile puisque l'intégration économique peut revêtir différentes formes (zone de libre-échange, union douanière, marché unique, union monétaire ...) mais s'accompagne généralement d'une ouverture des frontières à la circulation des marchandises, des personnes, du facteur travail ou encore du facteur capital.

2 La situation budgétaire dans l'UE

Dès la fin des années 70, le rapport Mac Dougall (1977) sur le rôle des finances publiques dans le processus d'intégration européenne, met en évidence la nécessité d'un mécanisme budgétaire communautaire. Examinant une évolution ambitieuse, il envisage un budget fédéral représentant près de 10 % du PIB communautaire pour réaliser avec succès une union monétaire. Il conclut que, « en l'absence d'un tel développement, une union monétaire serait impossible à atteindre ». Ce rapport est longtemps resté l'unique étude disponible sur cette question pourtant fondamentale.

C'est dans un contexte radicalement différent que les économies européennes se sont engagées dans la réalisation d'une union monétaire. C'est pourquoi la configuration actuelle des politiques monétaires et budgétaires dans les pays de l'UE est inédite¹³. Désormais, dans l'UE, deux stades d'intégration coexistent. D'une part, le Traité de Maastricht (1992) puis le Pacte de stabilité et de croissance (1996) ont instauré un type d'organisation particulier pour les douze pays qui se sont constitués en union monétaire : une banque centrale européenne (BCE) indépendante ayant essentiellement un objectif de lutte contre l'inflation, des limites aux déficits publics des pays membres sans coordination organisée des politiques budgétaires nationales et sans stratégie coordonnée entre la politique monétaire et les politiques budgétaires. D'autre part, les trois pays n'ayant pas intégré, par choix, la zone euro ainsi que les dix nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale entrés dans l'UE le 1^{er} mai 2004. Par ailleurs, le budget communautaire est encore limité, l'essentiel des dépenses budgétaires étant consacré à l'allocation et la redistribution. Les politiques budgétaires nationales, en vertu du « principe de subsidiarité » et malgré les contraintes qui pèsent sur leurs décisions, sont censées « intervenir à chaque fois que l'action de la Communauté n'apparaît pas plus efficace qu'une action menée isolément par chacun des pays ».

Même si un certain nombre d'auteurs se sont préoccupés très tôt des conséquences de l'intégration monétaire pour la politique budgétaire¹⁴, il faudra attendre le milieu des années 90 pour qu'une véritable réflexion soit menée sur la répartition des compétences budgétaires dans l'UE¹⁵.

2.1 La répartition des compétences budgétaires

L'UE apparaît comme un système constitué de trois principaux échelons de pouvoir budgétaire : l'échelon central, échelon supérieur de pouvoir ; l'échelon national, échelon intermédiaire de pouvoir représenté par les gouvernements nationaux et les échelons dits sub-nationaux, échelons inférieurs de pouvoir représentés essentiellement par l'échelon régional voire l'échelon local dans certains des pays membres.

¹³Pour une présentation détaillée de cette organisation, voir Buti & Sapir (1998).

¹⁴Voir notamment Wyplosz (1990).

¹⁵Voir notamment Muet (1995), Masson (1996), Persson, Roland & Tabellini (1997), Eichengreen (1998), Fossati & Panella (1999), Hugues Hallett, Hutchinson & Hougaard Jensen (1999), Fitoussi (1999) ou encore Oates (2002).

L'échelon central, au niveau communautaire, est représenté par trois principales institutions¹⁶ : le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne encore appelé Conseil des ministres et la Commission européenne. Ce « triangle institutionnel » définit les politiques et arrête les actes législatifs (directives, règlements et décisions) qui s'appliquent dans toute l'UE. En principe, il appartient à la Commission de proposer de nouveaux actes législatifs européens mais au Parlement et au Conseil de les adopter. Ainsi, au niveau central, l'exécution du pouvoir budgétaire est déléguée à la Commission européenne après vote du budget par les représentants de l'autorité budgétaire, à savoir le Parlement et le Conseil, et sous le contrôle du Parlement et de la Cour des comptes. L'échelon national est quant à lui représenté par les gouvernements des 25 pays membres de l'UE. L'échelon sub-national, à l'intérieur de chacun des pays membres, est représenté par une grande variété d'organes décisionnels.

Par la suite, par souci de simplification, nous nous intéresserons uniquement à la répartition des compétences budgétaires entre le pouvoir central et les gouvernements nationaux¹⁷. L'exercice demeure délicat dans la mesure où aucune étude descriptive ne considère, à ce jour, l'UE comme un système fédéral et, par conséquent, ne s'attache à mettre en perspective le poids de l'intervention centrale au regard de celui des interventions nationales. À titre illustratif et de façon très approximative, la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFPA) proposée par le SEC 95¹⁸ constitue notre critère de comparaison du poids de l'intervention de chacun des deux échelons de pouvoir budgétaire. Pour la ventilation par fonction des dépenses publiques nationales, nous reprenons les résultats de Revelin (2003) pour l'année 2001¹⁹. En ce qui concerne la ventilation par fonction des dépenses publiques communautaires, nous tentons d'opérer une classification des principaux postes de dépenses du budget de l'UE en 2001 présentés par la Commission européenne (2001) semblable à celle effectuée pour les États membres de l'UE conformément aux recommandations du règlement du Conseil de l'Union européenne (1996) concernant les CFAP²⁰.

Cette étude comparative du poids relatif de l'intervention centrale au regard de l'intervention nationale, résumée dans le tableau 1, permet de mettre à jour un certain nombre

¹⁶Pour une présentation détaillée des institutions européennes, voir Zarka (2003).

¹⁷Pour une étude de la répartition générale des compétences dans l'UE, voir Bourdon, Debbasch, Pontier & Ricci (2001*b*).

¹⁸Le SEC 95 (Système Européen des Comptes nationaux et régionaux dans la communauté) propose un cadre comptable applicable au plan international permettant de décrire de façon détaillée une « économie totale ». En particulier, il propose la CFAP (Classification des Fonctions des Administrations Publiques) permettant d'obtenir une ventilation harmonisée des dépenses publiques. Pour une présentation détaillée du SEC 95 et de la CFAP, voir le règlement n° 2223/96 du Conseil de l'Union européenne (1996).

¹⁹Comme le souligne Revelin (2003), il est encore assez difficile de disposer de données harmonisées concernant l'ensemble des États membres de l'UE sachant que les données relatives aux dépenses des administrations publiques par fonction sont communiquées à Eurostat par les autorités statistiques des États membres de l'UE dans un délai de 12 à 21 mois selon les pays.

²⁰Ainsi, parmi les principales dépenses communautaires, les dépenses agricoles et de transport figurent dans la catégorie « Affaires économiques » tandis que les actions structurelles, la recherche, les actions extérieures et les dépenses administratives sont comptabilisées dans la catégorie « Services généraux des administrations publiques ».

de caractéristiques tout à fait atypiques concernant la répartition des compétences budgétaires dans l'UE. Le budget central présente une taille extrêmement faible (seulement 1,085 % du PIB de l'UE-15) au regard de celle des budgets nationaux (plus de 47 % du PIB de l'UE-15). Ce premier constat laisse augurer du rôle limité que va pouvoir jouer le budget central dans la mise en œuvre des fonctions budgétaires et souligne la difficulté à mener une étude comparative sur cette question de la répartition des compétences budgétaires dans l'UE. Parmi les différentes explications à ce fort déséquilibre dans l'intervention des divers échelons de pouvoir budgétaire, le « principe de subsidiarité », instauré avec le Traité de Maastricht en 1992, joue un rôle déterminant.

Trois groupes de compétences budgétaires peuvent être distingués. Un certain nombre de compétences budgétaires restent exclusivement dévolues au niveau national comme la santé, les logements et équipements collectifs et la protection sociale. D'autres compétences sont partagées entre le pouvoir national et le pouvoir central même si le rôle du budget commautaire reste très limité : la défense, l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, les loisirs, la culture et le culte ainsi que l'enseignement. Pour un tout petit nombre de compétences budgétaires, le poids de l'intervention centrale semble un peu plus significatif : tel est le cas des services généraux de l'administration publiques ou encore des affaires économiques. Mais cette observation masque le poids considérable des actions structurelles et des actions extérieures dans les dépenses de services généraux des administrations publiques (près de 82 % de la dépense totale) ou encore le poids des dépenses agricoles dans les dépenses d'affaires économiques (plus de 97 % de la dépense totale). En définitive, un certain degré de centralisation peut être décelé de cette analyse de la répartition des compétences budgétaires dans l'UE mais qui concerne uniquement les politiques sectorielles (à destination de l'agriculture essentiellement) et les politiques de cohésion régionale.

Certes, des situations répondant à l'une ou à l'autre des motivations de la théorie du fédéralisme budgétaire apparaissent dans certaines des activités de l'UE²¹, parmi lesquelles la protection de l'environnement, les infrastructures, la recherche et développement ou encore l'enseignement supérieur. Toutefois, la PAC se place difficilement dans ce cadre d'analyse. 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.

²¹Pour une réflexion sur la répartition actuelle des compétences budgétaires dans l'UE au regard des enseignements de la théorie du fédéralisme budgétaire, voir Persson et al. (1997), Oates (2002) ou encore Pisani-Ferry & von Hagen (2003).

TAB. 1: LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES BUDGÉTAIRES DANS L'UE
(dépenses publiques centrales et nationales en pourcentage de la dépense totale pour chaque fonction en 2001)

	central	national
1. services généraux des administrations publiques	7,84	92,16
2. défense	0,03	99,97
3. ordre et sécurité publics	0,08	92,92
4. affaires économiques	10,77	89,23
5. protection de l'environnement	0,19	99,81
6. logements et équipements collectifs	0	100
7. santé	0	100
8. loisirs, culture et culte	0,17	99,83
9. enseignement	0,11	99,89
10. protection sociale	0	100
total	2,26	97,74

Source : Conseil de l'Union européenne (1996), Commission européenne (2001a), Revelin (2003)

2.2 Le budget central

Obéissant à un ensemble de grands principes partiellement inspirés des droits budgétaires nationaux et partiellement propres à l'UE, le budget communautaire²² est discuté et adopté annuellement mais s'inscrit dans le cadre d'un mécanisme encore informel de programmation pluri-annuelle, les « perspectives financières ».

Concernant les perspectives à moyen terme, des « perspectives financières » sont définies depuis 1988 et sont destinées à fixer un plafond et la composition des dépenses pour une période pluri-annuelle : le paquet Delors I (1988-1992), le paquet Delors II (1993-1999) et l'Agenda 2000 (2000-2006).

Concernant maintenant le budget communautaire annuel, sa présentation est fondée sur les principes budgétaires classiques parmi lesquels le principe d'équilibre. Contrairement aux États membres, l'UE ne peut assurer son financement ni par l'emprunt ni par un déficit budgétaire : toutes les dépenses prévues pour un exercice doivent être couvertes par les ressources de cet exercice. Par ailleurs, les chefs d'État ou de gouvernement des États membres réunis au Sommet de Berlin en 1999 ont décidé de plafonner le montant des ressources propres à 1,27 % du Produit National Brut (PNB). Depuis, le pourcentage n'a pas changé. Cependant, en 2000, le Conseil a décidé de calculer ce plafond, non plus sur la base du PNB, mais sur celle du Revenu National Brut (RNB)²³. Pour des raisons d'ajustement entre PNB et RNB, le pourcentage de référence est donc désormais de 1,24 % du RNB. Cette règle stricte d'équilibre²⁴ combinée au principe du plafonnement des

²²Pour une présentation exhaustive du budget de l'UE, voir Lechantre & Schajer (2003). Pour une analyse critique du budget de l'UE, voir notamment Llau (1998).

²³Le RNB peut se définir comme le PNB auquel il faut ajouter les revenus reçus du reste du monde et soustraire les revenus versés au reste du monde.

²⁴Mais, en pratique, cette règle ne s'applique qu'en prévision, lors du vote du budget. Lors de l'exécution, des écarts parfois importants peuvent apparaître en raison d'une variation non prévue des recettes ou d'une baisse des dépenses (dans la mesure où les crédits votés constituent un plafond d'autorisation qui ne peut

ressources propres, traduit le souci des États membres, responsables ultimes du financement de l'UE, de garder le contrôle sur le budget communautaire afin d'éviter d'avoir à combler ultérieurement un éventuel passif.

L'adoption du budget de l'UE fait l'objet d'une procédure de décision spécifique. Le budget est décidé par l'autorité budgétaire sur proposition de la Commission européenne. L'originalité de cette procédure consiste dans le fait que l'autorité budgétaire est composée de deux institutions distinctes : le Conseil des ministres et le Parlement européen. À la différence des procédures budgétaires nationales, l'adoption du budget général de l'UE nécessite donc l'accord commun des deux branches de l'autorité budgétaire. Dans la pratique, afin d'éviter les conflits et de contribuer au bon déroulement de la procédure budgétaire, cette situation a mené à l'établissement d'un système de consultation et de concertation entre les institutions. La gestion et l'exécution du budget sont assurés par la Commission européenne. Cette gestion est soumise au contrôle externe de deux institutions : celui de la Cour des comptes européenne en ce qui concerne la régularité des recettes et des dépenses et celui du Parlement européen en ce qui concerne le contrôle politique.

Principalement consacré à la PAC et à la politique régionale, le budget communautaire²⁵ est pour l'essentiel financé par les États membres sur la base de leur richesse.

Concernant les dépenses communautaires, la PAC est historiquement la plus dotée des politiques communautaires et représente encore près de la moitié du budget de l'UE. Au départ, la PAC a été conçue 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, subvention aux exportations et fixation de prix d'intervention. Après plusieurs tentatives de freinage de la dérive budgétaire, c'est en 1992 qu'eut lieu la réforme majeure de la PAC qui tend à substituer progressivement au mécanisme de soutien des prix, celui d'aides directes aux revenus (plus transparentes et donc mieux vérifiables). Les pays bénéficiaires de la PAC sont, par ordre décroissant, les Pays-Bas, l'Irlande, la France, le Danemark et la Grèce. Par ailleurs, la construction européenne a très tôt pris en considération les inégalités de développement constatées au sein de la Communauté entre les régions comme entre les États. Devenue le deuxième poste de dépense du budget communautaire, la politique régionale et de cohésion a connu un fort développement à partir de l'adhésion d'États de niveaux de développement très inférieurs à la moyenne communautaire : la Grèce en 1980 puis l'Espagne et le Portugal en 1986. La politique régionale et de cohésion consiste à allouer des subventions à des projets bien définis s'insérant dans une stratégie de développement du territoire cohérente. Cette politique prend diverses formes selon qu'ils s'agit des « fonds structurels » proprement dits ou du « fonds de cohésion ». Les politiques internes comprennent quant à elles des mesures en faveur de l'éducation, de la culture, de la formation professionnelle, de l'environnement mais aussi et surtout de la recherche. Enfin, les politiques externes sont des actions extérieures à destination des pays tiers telles que l'aide au développement, l'aide humanitaire, les actions

être dépassé). Le budget de l'UE présente en fait une tendance à l'accroissement des soldes excédentaires.

²⁵Pour une synthèse détaillée du budget général de l'UE pour l'exercice 2004, voir Commission européenne (2004a).

en faveur de la démocratie et des droits de l'homme. Quant à l'aide à l'adhésion, elle est destinée à la Roumanie, de la Bulgarie et de la Turquie.

Concernant les recettes communautaires, les deux dernières ressources correspondent à des prélèvements spécifiques acquittés par des personnes physiques ou morales. Les deux autres sont prélevées sur les États membres sur l'ensemble de leurs recettes, en fonction de la conjoncture économique. Au Sommet européen de Berlin en 1999, les chefs d'État ou de gouvernement réunis pour fixer le cadre financier 2000-2006 ont décidé de poursuivre la réduction de la part de la ressource TVA et la croissance de la ressource RNB. Les prélèvements agricoles sont des recettes perçues sur les importations de produits agricoles provenant de pays n'appartenant pas à l'UE et les droits de douane sont perçus sur les importations dans l'UE de produits en provenance de pays tiers). En raison de l'abaissement des tarifs douaniers et des élargissements successifs, ces deux ressources sont aujourd'hui insuffisantes pour financer le budget et sont complétées par deux autres ressources. Le montant de la ressource TVA dû par chaque État membre est obtenu par l'application d'un taux fixé à l'assiette de la TVA, déterminé de manière uniforme pour tous les États membres (ce taux est passé de 0,75 % en 2002 à 0,50 % en 2004). Le montant de la ressource RNB est obtenu par l'application d'un certain taux à une assiette constituée du RNB de la Communauté. Cette contribution de chaque État membre assise sur sa richesse (calculée sur sa part dans le RNB communautaire), est devenue le premier mode de financement de l'UE.

La contribution de chaque pays est fonction de la richesse et de la taille du pays. Chaque pays membre est attentif au « retour » que représentent les aides qui lui sont redistribuées par le budget communautaire. La France n'apparaît alors que comme un faible contributeur net au budget de l'UE, favorisée par les retours qu'elle tire de la PAC. A l'inverse, certains pays comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède, qui estimaient que leur contribution nette était trop élevée ont obtenu, au Sommet de Berlin, une réduction de leur contribution alors que le Royaume-Uni se faisait confirmer, pour les mêmes raisons, la « ristourne » obtenue en 1984.

2.3 L'orientation des budgets nationaux

A l'heure actuelle, les politiques budgétaires restent donc nationales et décentralisées en vertu du « principe de subsidiarité ». Toutefois, les traités prévoient, depuis l'union monétaire, deux types de coordination des politiques budgétaires : la procédure dite des « grandes orientations de politique économique » (GOPE) et celle dite des « déficits excessifs », précisée et complétée en 1997 au Sommet européen d'Amsterdam par le Pacte de stabilité et de croissance. En outre, de façon informelle, les États membres appartenant à la zone euro ont, sur le modèle du G7, créé l'Euro 12 (devenu Eurogroupe) qui réunit à peu près chaque mois les ministres des finances des États membres de la zone euro et le gouverneur de la BCE, en dehors des institutions officielles de l'UE.

La procédure des GOPE fonctionne désormais depuis assez longtemps pour qu'un jugement puisse être porté sur son efficacité. Elle vise normalement à amener les États

membres à prendre librement en compte les fortes interdépendances de leurs politiques économiques dans la définition de ces dernières. Ambitieuse dans son principe, elle s'est résumée en pratique à la tentation de mettre en œuvre un processus de convergence par l'adoption de recommandations communes. En effet, chaque année, les gouvernements présentent au Conseil Ecofin, composé des ministres de l'économie et des finances des quinze États membres de l'UE, et à la Commission européenne, un « programme pluri-annuel de stabilité » pour les États qui ont adopté la monnaie unique, et un « programme de convergence » pour les autres. Des engagements qui ne seraient pas conformes aux grandes orientations ou qui risqueraient de compromettre le bon fonctionnement de l'UEM pourraient faire l'objet de recommandations de la part du Conseil Ecofin. Toutefois, le Conseil Ecofin reste avant tout un lieu de dialogue et de concertation.

La Pacte de stabilité, qui a succédé aux critères budgétaires du Traité de Maastricht, vise à garantir que les États membres appartenant à la zone euro ne déséquilibrent pas la politique monétaire commune par des politiques budgétaires nationales insuffisamment maîtrisées. Il s'est donc essentiellement concentré sur l'effet de transmission négatif et en a tiré l'argument qu'il fallait introduire des normes de déficit. La règle imposée aux États membres est d'éviter les déficits excessifs. Le Pacte de stabilité considère comme « excessifs » les déficits budgétaires supérieurs à 3 % du PIB.

Parmi les freins à l'approfondissement de l'intégration budgétaire européenne, l'ampleur des finances publiques nationales²⁶ et sub-nationales²⁷ semble jouer un rôle important. Le secteur public apparaît très développé dans les États membres de l'UE même si ce premier constat masque une forte hétérogénéité quant à la préférence nationale pour la taille du secteur public. La taille du secteur public est généralement appréhendée par le poids des dépenses publiques dans le PIB. En 2001, les dépenses publiques nationales représentent 47 % du PIB de l'UE-15. Au début des années 70, les dépenses publiques nationales sont passées de 35 à 40 % du PIB communautaire pour continuer à croître régulièrement jusqu'aux deux chocs pétroliers du milieu des années 70. Après une certaine stabilisation au milieu des années 80, elles ont recommencé à croître pour atteindre un maximum de 53 % du PIB communautaire en 1993. Le Traité de Maastricht et les programmes de convergence qui ont suivi ont ensuite contraint les gouvernements nationaux à revoir à la baisse le poids des dépenses publiques qui a ainsi diminué de 7 points entre 1993 et 2000. Néanmoins, une comparaison entre pays révèle une très forte dispersion quant au poids des dépenses publiques entre les États membres de l'UE. Alors que les dépenses publiques ne représentent que 33,9 % du PIB en Irlande, elles atteignent plus de 57 % du PIB en Suède.

Bien que les États membres diffèrent en ce qui concerne la taille du secteur public, la composition de leurs dépenses publiques est fortement similaire. Quel que soit le pays considéré, la protection sociale est le premier poste de dépenses qui représente, en moyenne, près de la moitié des dépenses publiques totales. Le poste services généraux des administrations publiques suivi de très près par le poste santé constituent les deux postes les mieux dotés

²⁶Voir Commission européenne (2002), Commission européenne (2004b) ou encore Revelin (2003) pour une étude détaillée des finances publiques nationales dans l'UE.

²⁷Voir Pola (1999) pour une étude détaillée des finances publiques sub-nationales dans l'UE.

après la protection sociale. A l'inverse, la protection de l'environnement, les logements et équipements collectifs ainsi que les loisirs, la culture et le culte représentent les postes les moins bien dotés. En d'autres termes, les préférences nationales sont assez semblables ce qui vient renforcer l'intérêt d'une centralisation de certaines dépenses publiques. La similitude concerne notamment les dépenses de protection sociale et de santé dont le poids est le plus important dans tous les pays membres. A cet égard, la Commission européenne (2002) construit un indicateur mesurant le degré de similitude qui semble confirmer ce constat.

3 La situation budgétaire dans quelques fédérations

Notre propos se focalisera sur trois fédérations budgétaires parmi les plus anciennes à savoir les États-Unis, le Canada et la Suisse. Un rapide aperçu du fonctionnement de ces fédérations budgétaires²⁸ nous permet de dégager certaines caractéristiques communes mais aussi une différence cruciale entre les différentes formes de fédéralisme budgétaire. Parmi les points communs, nous pouvons relever la taille du budget fédéral, l'existence d'importants transferts financiers entre niveaux de gouvernement, l'existence de contraintes sur le budget des échelons inférieurs de gouvernement et les rôles redistributif et stabilisateur non négligeables des finances publiques fédérales. Néanmoins, ces fédérations budgétaires se distinguent par leur degré de centralisation budgétaire puisque les États-Unis apparaissent fortement centralisés tandis que la Suisse est très décentralisée et que le Canada se présente comme un système intermédiaire où la centralisation y est modérée. Ainsi, il semble bien que les unions économiques et monétaires peuvent fonctionner avec des degrés très divers de centralisation.

3.1 Des caractéristiques communes

Aux États-Unis, le fédéralisme a pris naissance en 1789 et a, depuis lors, beaucoup évolué. Alors qu'au XIX^{ème} siècle il n'y eu aucune tendance à la concentration des pouvoirs, le XX^{ème} siècle est marqué par un très fort développement du pouvoir fédéral. Ce mouvement de concentration est allé de pair avec le développement de l'intervention publique. A l'heure actuelle, le système budgétaire américain s'avère fortement centralisé. Les 50 États bénéficient d'une très petite liberté budgétaire et sont beaucoup moins puissants que les régions des autres fédérations. Le Canada représente quant à lui la plus étendue des fédérations. C'est un autre système qui, de par la grande liberté budgétaire qu'il laisse aux provinces, constitue un exemple intéressant pour l'UE. Le Canada est constitué de 10 provinces et de 2 territoires. La taille du pays, la dualité anglo-française et le modèle d'organisation britannique ont conduit à choisir un système fédéral décentralisé où les provinces ne sont pas une émanation du pouvoir central mais ont leur légitimité propre et certains pouvoirs exclusifs. Quant à la Suisse, c'est une confédération de 26 cantons (dont 3 sont

²⁸Pour une présentation du fédéralisme budgétaire aux États-Unis, voir Toinet (1989), Musgrave & Musgrave (1989), Eichengreen (1990) ou encore Stotsky & Sunley (1997); au Canada, voir Courchene (1993) ou encore Krelove, Stotsky & Vehorn (1997) et enfin en Suisse, voir Blöchlinger & Frey (1993), Spahn (1997) ou encore Dafflon (1999).

divisés en demi-cantons) et quelques 3000 communes. La Constitution fédérale suisse laisse une grande autonomie aux plus bas niveaux de gouvernement (cantons et communes). L'évolution du fédéralisme a commencé il y a plus de 140 ans et a été marquée par un accroissement du pouvoir fédéral à chacune des phases du développement économique de la Suisse. Cependant, la Suisse reste la fédération la plus décentralisée et constitue ainsi l'exemple le plus pertinent pour l'UE.

La première caractéristique commune est la taille du budget fédéral. Dans ces fédérations, le budget fédéral est relativement important puisqu'il représente entre 11 et 25 % du PIB selon la fédération considérée. Ce budget a d'ailleurs vu son poids s'accroître au cours des dernières décennies en raison d'un mouvement général de centralisation. L'étude du poids des finances publiques fédérales donne un premier aperçu du degré de centralisation dans chacune des fédérations retenues. Alors que les dépenses publiques fédérales américaines représentent 25,1 % du PIB des États-Unis, elles s'élèvent à 22,6 % du PIB canadien et à seulement 11,2 % du PIB suisse. Le tableau 2 présente le poids des finances publiques fédérales au regard de celui des finances publiques régionales aux États-Unis, au Canada et en Suisse.

TAB. 2: LA TAILLE DU BUDGET FÉDÉRAL DANS LES FÉDÉRATIONS
(en pourcentage du PIB du pays)

	États-Unis (1990)		Canada (1994)		Suisse (1995)	
	fédéral	régional	fédéral	régional	fédéral	régional
dépenses publiques	25,1 %	10,3 %	22,6 %	27,4 %	11,2 %	14,4 %
recette publiques	36,9 %	20,8 %	18,7 %	22,2 %	10 %	13,9 %

Sources : Stotsky et Sunley (1997), Krelove, Stotsky et Vehorn (1997) et Spahn (1997)

La deuxième caractéristique commune concerne le poids des transferts financiers entre niveaux de gouvernement. De façon générale, les transferts fédéraux aux régions représentent plus de 20 % des recettes publiques des gouvernements régionaux. Malgré la grande diversité des programmes de transferts, nous pouvons dresser une typologie des formes de subventions inter-gouvernementales²⁹. A ce titre, il faut distinguer les subventions conditionnelles (*conditional grants*), dont l'octroi est conditionné à la réalisation d'un objectif bien précis, des subventions non conditionnelles (*unconditional grants*) dont l'utilisation est laissée à la discrétion du gouvernement bénéficiaire. Les subventions conditionnelles peuvent être décomposées en deux catégories, les subventions proportionnelles (*matching grants*) et les subventions forfaitaires (*lump-sum grants*). Quant aux subventions non conditionnelles, elles peuvent être forfaitaires (*lump-sum grants*) ou liées à l'effort (*effort-related grants*). Aux États-Unis, il existe plus de 500 programmes de transferts fédéraux aux États qui couvrent un vaste ensemble de domaines tels que l'éducation, les services sociaux, la santé, les transports ou encore le développement régional³⁰. Au Canada, le gouvernement

²⁹Voir à ce titre Costello (1993a).

³⁰Pour une présentation détaillée de ces transferts, voir le site internet de l'Office of Management and Budget aux États-Unis ou encore Musgrave & Musgrave (1989) et Stotsky & Sunley (1997).

fédéral accorde également des fonds aux provinces et aux territoires pour soutenir d'importants programmes sociaux comme les soins de santé et l'éducation. Il existe trois grands programmes de transferts³¹. Le *Transfert canadien en matière de santé* et le *Transfert canadien en matière de programmes sociaux*, versés à toutes les provinces et à tous les territoires servent à financer les soins de santé, l'enseignement post-secondaire, l'aide sociale et les services sociaux. Le *Programme de péréquation*, permet aux provinces moins prospères d'offrir à leur population des services publics raisonnablement comparables à ceux des autres provinces et ce à des niveaux d'imposition relativement comparables. En Suisse, la majeure partie des recettes fédérales est redirigée vers les échelons inférieurs de pouvoir³². La péréquation financière vise à pallier les déséquilibres qui existent entre les ressources financières des cantons et les tâches que ces derniers doivent accomplir.

La troisième caractéristique commune est l'existence de règles budgétaires censées assurer la discipline budgétaire des gouvernements régionaux soit imposées par le gouvernement fédéral soit auto-imposées par les régions elle-mêmes mais dont le caractère contraignant est plus ou moins fort³³. Pour faire face aux risques d'une orientation budgétaire floue, les pays font appel à un large éventail d'instruments. Alors qu'aux États-Unis, la plupart des États sont soumis à des contraintes d'équilibre budgétaire et que, au Canada, la plupart des provinces ont adopté des règles d'équilibre budgétaire, en Suisse, les emprunts des cantons sont soumis à la « règle d'or » et à référendum populaire.

Mais cette limite à l'autonomie budgétaire des régions est compensée par une forte intervention fédérale tant en termes de redistribution que de stabilisation. C'est la quatrième caractéristique commune à toutes ces fédérations. Le gouvernement fédéral détient en effet un rôle non négligeable dans l'absorption des chocs spécifiques aux régions et la réduction des disparités régionales dans la mesure où il permet de stabiliser environ 20 % d'un choc régional et permet d'atténuer entre 20 et 40 % des inégalités régionales. Toutefois, ces résultats sont à considérer avec précaution dans la mesure où stabilisation et redistribution sont deux objectifs étroitement imbriqués et que, par conséquent, il paraît assez difficile d'isoler les effets stabilisateurs des effets redistributifs du budget fédéral.

3.2 La répartition des compétences budgétaires

Aux États-Unis, un amendement de la Constitution garantit que les pouvoirs qui ne sont pas délégués au gouvernement fédéral par la Constitution, ni refusés par elle aux États, sont réservés à ces États. La distribution des pouvoirs adoptée par les États-Unis se distingue principalement par le fait que la Constitution américaine énumère toute une liste de questions de compétence fédérale. Au Canada, le texte constitutionnel dresse la liste aujourd'hui en vigueur de la répartition des pouvoirs entre les provinces et le gouvernement fédéral. L'idée est que tout ce qui ne relève pas des provinces relève du pouvoir fédéral.

³¹Pour une présentation détaillée de ces paiements de transfert aux provinces, voir le site internet du Ministère des finances au Canada ou encore Krelove et al. (1997).

³²Pour une présentation détaillée de ces transferts, voir le site internet de l'Administration fédérale des finances en Suisse ou encore Spahn (1997).

³³Voir notamment OCDE (2003) ou encore Joumard & Kongsrud (2003).

En Suisse, aux termes de la Constitution portant création de la Confédération suisse en 1848, toutes les responsabilités reviennent aux cantons si elles ne sont pas expressément attribuées au gouvernement central. Le principe non écrit de subsidiarité précise qu'une tâche ne peut être confiée à un niveau supérieur que si l'échelon inférieur n'est pas en mesure de l'assurer. Le gouvernement fédéral ne peut donc se charger que des fonctions qui lui sont attribuées explicitement dans la Constitution.

Une étude de la répartition des compétences budgétaires³⁴ entre les différents échelons de pouvoir permet de mettre à jour les compétences exclusivement réservées au gouvernement central, celles exclusivement réservées aux échelons inférieurs de gouvernement (gouvernements régionaux pour l'essentiel) et enfin celles partagées entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux. Mais cette décomposition est très variable selon la fédération considérée. Le tableau 3 présente la répartition des compétences budgétaires dans ces fédérations. De façon générale, il apparaît de nouveau que la Suisse est la fédération la moins centralisée puisque les dépenses du gouvernement fédéral ne représentent que 33 % des dépenses publiques totales alors que le gouvernement fédéral américain centralise 59 % des dépenses publiques totales et le gouvernement canadien 42 % des dépenses publiques totales.

Quelle que soit la fédération considérée, la défense ainsi que la sécurité sociale, le logement et les équipements collectifs sont les fonctions les plus centralisées mais à un degré moindre pour la Suisse. A l'inverse, l'éducation ainsi que les loisirs, le culte et la culture sont les fonctions les plus décentralisées, conclusion également à nuancer pour la Suisse. Pour les autres fonctions, le degré de centralisation est très variable selon la fonction considérée. Aux États-Unis, les services publics généraux, l'ordre public et la sécurité ainsi que la santé et les affaires économiques sont répartis de façon identique entre le gouvernement fédéral d'une part, les gouvernements régionaux et locaux d'autre part. Au Canada, la répartition pour ces fonctions est semblable à celle aux États-Unis sauf en ce qui concerne la santé qui est pour l'essentiel de la responsabilité des gouvernements régionaux. En Suisse, seules les affaires économiques sont réparties de façon identique entre le gouvernement fédéral d'une part, les gouvernements régionaux et locaux d'autre part. A l'inverse, les services publics généraux, l'ordre public et la sécurité ainsi que la santé sont réparties de façon identique entre le gouvernement régional d'une part, les gouvernements fédéral et locaux d'autre part.

³⁴Voir, à ce titre, Costello (1993b).

TAB. 3: LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES BUDGÉTAIRES DANS LES FÉDÉRATIONS
 (dépenses publiques fédérales, régionales et locales en pourcentage de la dépense totale pour chaque fonction)

	États-Unis (1988)		Canada (1987)		Suisse (1998)	
	fédéral	régional	local	fédéral	régional	local
1. services publics généraux, ordre public et sécurité	45	18	37	42	36	22
2. défense	100	0	0	100	0	0
3. éducation	4	25	72	4	31	64
4. santé	50	35	15	3	90	8
5. sécurité sociale, logement et équipements collectifs	75	15	10	62	29	9
6. loisirs, culture et culte	15	13	72	19	24	58
7. affaires économiques	42	36	22	50	35	15
8. autres dépenses	68	14	18	48	42	10
dépenses totales	59	18	23	42	40	18
				33	40	27

Sources : Costello (1993b) et Dafflon (1999)

4 Conclusion

En définitive, une fédération peut se définir comme une forme particulière d'État au sein duquel les compétences sont divisées constitutionnellement entre le gouvernement central, ayant seul en principe la personnalité juridique internationale, et les entités fédérées. Dans ce cadre, étudier le fédéralisme budgétaire revient à analyser la répartition des compétences budgétaires au sein de cet ensemble. À cet égard, la théorie du fédéralisme budgétaire nous enseigne comment doit s'opérer la répartition des principales fonctions budgétaires que sont l'allocation des biens publics, la redistribution du revenu et la stabilisation de la conjoncture même si cette décomposition apparaît quelque peu artificielle. Un grand nombre de facteurs interviennent dans la détermination du niveau de décision optimal qui rendent la question complexe et ne permettent pas d'en tirer des conclusions tranchées : la mobilité des agents, l'ampleur des externalités entre États, l'ampleur des coûts de décision, la possibilité d'économies d'échelle à une prise en charge centralisée, l'hétérogénéité des préférences régionales, l'existence d'asymétries d'information, l'existence d'interactions stratégiques horizontales (entre gouvernements d'un même niveau de pouvoir) et verticale (entre gouvernement de différents niveaux de pouvoir) ...

La situation budgétaire qui prévaut actuellement au sein de l'UE apparaît assez atypique et ne va pas sans s'accompagner de nombreuses questions et incertitudes pour l'avenir. Le dispositif institutionnel en vigueur, complété par des mécanismes de coopération décidés ultérieurement, présente d'évidentes lacunes : il reste silencieux sur les politiques budgétaires que doivent mener les États membres hors de la zone des déficits excessifs (en période de haute conjoncture), il n'impose pas aux États membres de tenir compte de la conjoncture de l'ensemble de la zone dans la définition de leurs orientations budgétaires nationales risquant ainsi de faire peser la charge de la stabilisation sur la BCE, il ne permet pas à l'UE de faire face à des situations imprévues nécessitant des décisions urgentes et enfin il ne fournit aucune règle de répartition de la charge du rééquilibrage entre les États membres en cas de divergence de cycle. En outre, l'intervention centrale, est de faible ampleur et souffre de surcroît de nombreux dysfonctionnements qui viennent en réduire considérablement l'impact. Dans ce cadre, la pertinence d'un approfondissement de l'embryon de fédéralisme budgétaire présent à l'heure actuelle se pose avec une acuité toute particulière.

Un bref examen de diverses fédérations budgétaires donne une idée du large éventail de formules possibles en vue de l'instauration du fédéralisme budgétaire dans l'UE et tend à prouver qu'il n'existe pas de système unique et optimal de fédération budgétaire. En revanche, il est possible de déceler des caractéristiques communes à chacune de ces fédérations qui sont autant de principes directeurs dans l'instauration du fédéralisme budgétaire. Ces traits communs sont liés à la taille significative du budget central, au poids des transferts financiers aux régions, à la discipline budgétaire des régions et à l'impact du budget fédéral. En revanche, la grande variété dans la répartition des compétences budgétaires entre les différents échelons de pouvoir et, par conséquent, dans le degré de centralisation est représentative de la liberté laissée aux décideurs publics dans la mise en œuvre du fédéralisme budgétaire. En d'autres termes, le fédéralisme budgétaire se présente comme une organi-

sation institutionnelle très flexible susceptible d'apporter un certain nombre d'éléments de réponse à ces questions budgétaires laissées en suspens dans l'UE.

Références

- Ashta, A. (1997), *Le fédéralisme fiscal - Australie, Canada, États-Unis, Inde - Les aspects fiscaux du droit budgétaire*, Presses Universitaires du Septentrion.
- Blöchliger, H. & Frey, R. (1993), 'The evolution of Swiss federalism : a model for the European Community?', *European Economy* (no 5 - Report and studies - The economics of community public finance), 213–241.
- Boadway, R. (2000), Recent developments in the economics of federalism, in Institute of Intergovernmental Relations, ed., 'Canada : The state of the Federation 1999-2000 : Toward a new mission statement for Canadian fiscal federalism', Harvey Lazar, pp. 41–78.
- Bourdon, J., Debbasch, C., Pontier, J. & Ricci, J. (2001a), Les formes de l'État, in J. Bourdon, C. Debbasch, J. Pontier & J. Ricci, eds, 'Droit constitutionnel et institutions politiques', *Economica*. partie 1, titre 1, chapitre 1.
- Bourdon, J., Debbasch, C., Pontier, J. & Ricci, J. (2001b), L'évolution du modèle étatique européen, in J. Bourdon, C. Debbasch, J. Pontier & J. Ricci, eds, 'Droit constitutionnel et institutions politiques', *Economica*. partie 2, titre 1, chapitre 2.
- Buchanan, J. (1950), 'Federalism and fiscal equity', *American Economic Review* **40**(4), 583–599.
- Buchanan, J. (1965), 'An economic theory of clubs', *Economica* **32**(125), 1–14.
- Buti, M. & Sapir, A. (1998), *Economic policy in EMU*, European Commission Services.
- Chantebout, B. (2003), L'organisation verticale de l'État : États unitaires et États fédéraux, in B. Chantebout, ed., 'Droit constitutionnel', Armand Colin. livre premier, introduction, chapitre 3.
- Commission européenne (2001), *Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2001 : une synthèse chiffrée*.
- Commission européenne (2002), 'Public expenditure in EU countries', *European Economy* (no 3/2002 : Report and studies - Public finance in EMU - 2002), 75–110.
- Commission européenne (2004a), *Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2004 : une synthèse chiffrée*.
- Commission européenne (2004b), 'The quality of public finances : what role within the EU framework for economic policy coordination?', *European Economy* (no 3/2004 : Report and studies - Public finance in EMU - 2004), 163–194.
- Conseil de l'Union européenne (1996), 'Règlement relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté', *règlement no 2223/96*.
- Cornu, G. (2000), *Vocabulaire juridique*, PUF.

- Costello, D. (1993*a*), 'Intergovernmental grants : what role for the European Community?', *European Economy* (no 5 - Report and studies - The economics of community public finance), 101–119.
- Costello, D. (1993*b*), 'Public finances in federations and unitary States', *European Economy* (no 5 - Report and studies - The economics of community public finance), 243–264.
- Courchene, T. (1993), 'Reflections on Canadian federalism : are there implications for European economic and monetary union?', *European Economy* (no 5 - Report and studies - The economics of community public finance), 123–166.
- Dafflon, B. (1999), Fiscal federalism in Switzerland : a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation, in A. Fossati & G. Panella, eds, 'Fiscal federalism in the European Union', Routledge, pp. 255–294. chapitre 11.
- Duhamel, O. & Mery, Y. (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF.
- Echinard, Y. (1999), 'La «disparition,» du fédéralisme budgétaire : une tentative d'explication', *Cahiers du CUREI* (13), 21–32.
- Eichengreen, B. (1990), 'One money for Europe? Lessons from the US currency union', *Economic Policy* (10), 118–187.
- Eichengreen, B. (1998), 'European monetary unification : A *tour d'horizon*', *Oxford Review of Economic Policy* 14(3), 24–40.
- Fitoussi, J.-P. (1999), Entre fédéralisme et souverainetés budgétaires, in J.-P. Fitoussi, ed., 'Rapport sur l'état de l'Union européenne 1999', Presses de Sciences Po, pp. 203–215. chapitre 13.
- Fossati, A. & Panella, G., eds (1999), *Fiscal federalism in the European Union*, Routledge.
- Gilbert, G. (1996), 'Le fédéralisme financier : perspectives de microéconomie spatiale', *Revue économique* 47(2), 311–363.
- Hugues Hallett, A., Hutchinson, M. & Hougaard Jensen, S., eds (1999), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, Cambridge University Press.
- Joumard, I. & Kongsrud, P. (2003), 'Fiscal relations across government levels', *OECD Economic Studies* (36), 155–229.
- Krelove, R., Stotsky, J. & Vehorn, C. (1997), Canada, in T. Ter-Minassian, ed., 'Fiscal federalism in theory and practice', IMF, pp. 201–225. chapitre 9.
- Lechantre, M. & Schajer, D. (2003), *Le budget de l'Union européenne*, La documentation française.
- Llau, P. (1998), 'La coordination des dépenses publiques d'allocation et de redistribution face au fédéralisme budgétaire en UEM', *Revue d'économie financière* (45), 213–232.
- Mac Dougall (1977), *Report of the study group on the role of public finance in European integration*, Commission of the European Communities.
- Masson, P. (1996), 'Fiscal dimensions of EMU', *Economic Journal* (106), 996–1004.
- Muet, P.-A. (1995), 'Union monétaire et fédéralisme', *Revue de l'OFCE* (55), 151–170.
- Musgrave, R. & Musgrave, P. (1989), The structure of fiscal federalism in the United States, in R. Musgrave & P. Musgrave, eds, 'Public finance in theory and practice', Mac Graw-Hill Book Company, pp. 473–495. chapitre 29.

- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, Mac Graw-Hill Book Company.
- Oates, W., ed. (1991), *Studies in fiscal federalism*, Edward Elgar.
- Oates, W., ed. (1998), *The economics of fiscal federalism and local finance*, Edward Elgar.
- Oates, W. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1999), 'An essay on Fiscal Federalism', *Journal of Economic Literature*, **37**(3), 1120–1149.
- Oates, W. (2002), 'Fiscal federalism and European Union : some reflections', *mimeo* .
- OCDE (2003), 'Fiscal relations across levels of government', *OECD Economic Outlook* (74), 143–160.
- Pactet, P. (2003), Les formes d'État, in P. Pactet, ed., 'Institutions politiques - Droit constitutionnel', Armand Colin. chapitre 2.
- Pauly, M. (1973), 'Income redistribution as a local public good', *Journal of Public Economics* **2**(1), 35–58.
- Persson, T., Roland, G. & Tabellini, G. (1997), The theory of fiscal federalism : what does it mean for Europe?, in H. Sieber, ed., 'Quo vadis Europe?', J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), pp. 23–42.
- Pisani-Ferry, J. & von Hagen, J. (2003), 'Pourquoi l'Europe ne ressemble-t-elle pas à ce que voudraient les économistes?', *Revue économique* **54**(3), 477–487.
- Pola, G. (1999), A comparative view of local finances in EU member countries : are there any lessons to be drawn?, in A. Fossati & G. Panella, eds, 'Fiscal federalism in the European Union', Routledge, pp. 15–62. chapitre 1.
- Revelin, G. (2003), 'Les dépenses publiques par fonction principale : comparaison entre les pays de l'UE', *Eurostat - Statistiques en bref - Economie et finances* (54/2003).
- Salmon, J. (2001), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant.
- Samuelson, P. (1954), 'The pure theory of public expenditure', *Review of Economics and Statistics*, **36**(4), 387–389.
- Spahn, P. (1997), Switzerland, in T. Ter-Minassian, ed., 'Fiscal federalism in theory and practice', IMF, pp. 324–341. chapitre 13.
- Stotsky, J. & Sunley, E. (1997), United States, in T. Ter-Minassian, ed., 'Fiscal federalism in theory and practice', IMF, pp. 359–383. chapitre 15.
- Ter-Minassian, T., ed. (1997), *Fiscal federalism in theory and practice*, IMF.
- Tiebout, C. (1956), 'A pure theory of local expenditures', *Journal of Political Economy* **64**(5), 416–424.
- Toinet, M. (1989), Des acteurs économiques majeurs : États fédérés et régions, in M. Toinet, ed., 'L'État en Amérique', Presses de la fondation nationale des Sciences Politiques, pp. 208–224.
- Wellisch, D. (2000), *Theory of public finance in a federal state*, Cambridge University Press.
- Wyplosz, C. (1990), 'Les implications budgétaires de l'union monétaire', *Revue de l'OFCE* (33), 155–173.
- Zarka, J. (2003), *L'essentiel des institutions de l'Union européenne*, Gualino Editeur.