

BOUISSIERES Apolline

SORBA Marianne

TINSI Laura

Mémoire d'Economie

Fédéralisme budgétaire : Evaluations et réponses aux chocs asymétriques en zone euro

Sommaire :

<i>Introduction</i>	3.
<i>Partie 1 : Les grandes notions macroéconomiques qui entrent en jeu</i>	3.
La politique monétaire.....	4.
La politique budgétaire.....	6.
La théorie des zones monétaires optimales.....	9.
<i>Partie 2 : Quel est l'intérêt d'un budget commun au niveau de la zone monétaire européenne et qu'est ce qui le justifie ?</i>	12.
Chocs symétriques et asymétriques.....	12.
Le Policy-mix.....	14.
Une théorie des zones monétaires optimales difficilement applicable en zone euro.....	15.
Un budget commun pour un meilleur Policy-mix.....	16.
<i>Partie 3 : Le modèle américain, un exemple possible pour la zone euro ?</i>	18.
Les étapes d'évolution du modèle américain et son fonctionnement actuel....	18.
En quoi la zone euro s'apparente-t-elle au modèle américain ?.....	22.
Des solutions en réalité difficiles à mettre en place dans la zone euro.....	26.
<i>Conclusion</i>	27.
<i>Bibliographie</i>	29.
<i>Annexe</i>	30.

Introduction :

La zone euro regroupe l'ensemble des pays européens qui ont adopté l'euro comme monnaie unique. Ils sont 19 à composer cette zone. La zone euro est donc le cadre d'une monnaie et d'une politique monétaire commune. Avec la zone euro, de nombreuses règles de régulation à la fois monétaires et budgétaires ont vu le jour. Ainsi, des pays demeurant cependant différents en terme de situation économique, se sont vu contraints d'appliquer des règles monétaires et d'équilibre budgétaires communes, et parfois, mal adaptées à l'économie réelle du pays. Une hétérogénéité des pays de la zone euro et une limitation des politiques souveraines de gestion de la dette que l'union monétaire n'a pas permis d'endiguer, comme l'a montré notamment la crise de 2008 suivie de la crise des dettes souveraines. Face à cela, se pose alors la question d'une solution durable et réalisable. Parmi les solutions envisagées pour résoudre les problèmes de la zone euro : le fédéralisme budgétaire au sens d'un budget commun. Dans ce mémoire, il s'agit donc de répondre à la question suivante : En quoi un fédéralisme budgétaire européen pourrait-il permettre d'amortir les chocs asymétriques en zone euro ?

Nous allons tenter d'y répondre en suivant une progression sur trois grands axes. Dans un premier temps, nous allons poser le cadre macroéconomique nécessaire à la compréhension du sujet ainsi que définir les grands principes de la théorie des zones monétaires optimales. Puis, nous tenterons d'analyser en quoi ce cadre macroéconomique et la théorie des zones monétaires optimales peut s'appliquer ou non à la zone euro, et, dans quelle mesure un budget commun pourrait être une solution aux problèmes évoqués. Enfin, nous nous pencherons sur la situation américaine et nous verrons dans quel cadre il est possible ou non d'appliquer un fédéralisme budgétaire à la zone euro.

I) Les grandes notions macroéconomiques qui entrent en jeu

Nous allons donc dans un premier temps nous intéresser à une définition générale des différentes notions macroéconomiques qui entrent en jeu et comment elles interagissent entre elles.

En effet, nous allons étudier les différents outils dont disposent une économie à savoir la politique monétaire, la politique budgétaire (dont ne disposent plus les pays de la zone euro) qui permettent de mettre en place des politiques de relance ou bien qui font jouer les stabilisateurs automatiques de l'économie. Il s'agira par la suite d'étudier la zone euro en regard de la théorie des zones monétaires optimales afin de comprendre les problèmes auxquels font face les pays de la zone euro et la situation idéale qui permettrait de les résoudre.

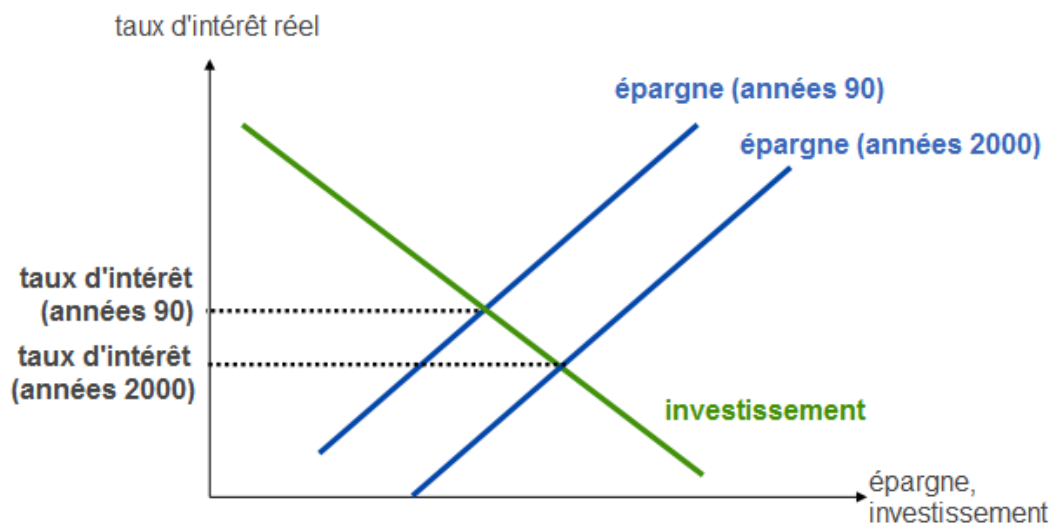
A) La politique monétaire

La politique monétaire est « l'ensemble des moyens mis en œuvre par un Etat ou une autorité monétaire pour agir sur l'activité économique par la régulation de sa monnaie » (définition d'après la Banque de France). La banque centrale a un mandat, c'est-à-dire des objectifs à atteindre. Pour ce faire, elle bénéficie d'outils. Son principal outil est la gestion de sa monnaie : elle peut mettre en circulation plus ou moins de monnaie. Elle peut également jouer sur les taux d'intérêts (canal des taux d'intérêts) et sur les taux de change (canal des changes). Par exemple, le mandat actuel de la banque centrale européenne s'axe principalement sur la stabilité des prix au sein de l'union.

Aujourd'hui puisque l'essentiel des pays se trouvent sous un régime de change flottant, la banque centrale n'agit pas directement sur les taux de change et la politique monétaire se réalise par des actions sur les taux d'intérêt auxquels les banques s'approvisionnent en liquidités auprès de la Banque centrale.

En effet, par une baisse des taux, la banque centrale peut, par exemple, dynamiser l'investissement puisqu'elle facilite l'accès au crédit des banques, puis des entreprises, puis les crédits accordés aux ménages (et donc à la consommation).

Document 1: Une baisse des taux d'intérêts réels favorise l'investissement



Source : annotation.blog.free.

La baisse des taux d'intérêt agit également sur la valeur externe de la monnaie. En effet, si les taux d'intérêts directs augmentent, la demande pour cette monnaie va baisser car elle coûtera plus cher à détenir et elle se dépréciera. Ceci a alors des conséquences directes sur l'économie réelle : En tout état de cause, lorsque cette valeur externe se déprécie les exportations d'un pays en sont favorisées puisque cela coûte moins chère au reste du

monde pour acheter ces produits. Néanmoins, c'est à double tranchant car le pays aura plus de mal à importer puisque cela lui coûte alors plus cher.

Nous avons vu les canaux de transmission de la politique monétaire. En fait, l'outil primaire de la politique monétaire est le contrôle de la masse monétaire qu'elle émet. Le contrôle exercé sur la masse monétaire permet de contrôler au moins en partie l'inflation. Celle-ci constitue un outil pour la croissance, la stimulation de l'économie ou bien même l'allègement de la dette souveraine.

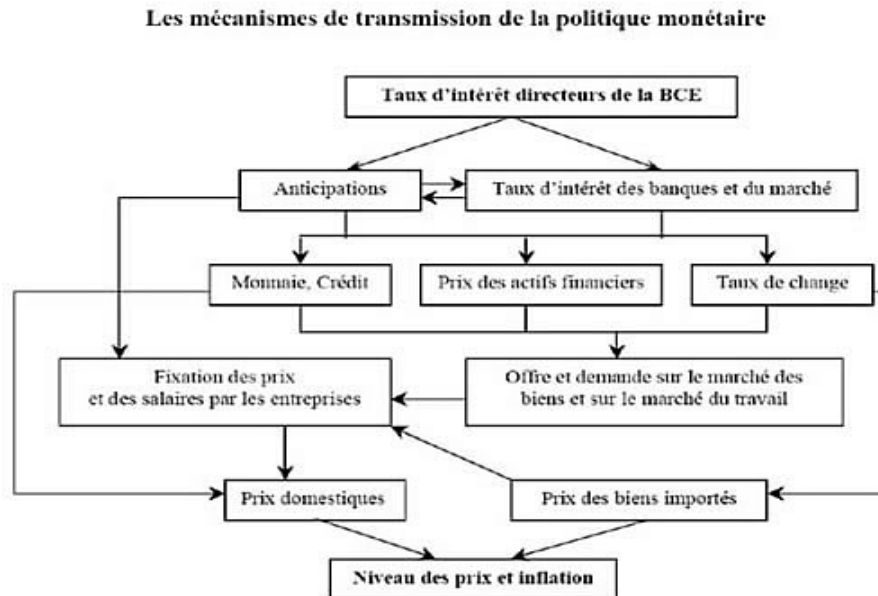
Mais l'inflation pénalise les crédateurs qui n'ont pas réussi à se prémunir contre elle, les détenteurs de monnaie, les exportateurs (qui auront plus de mal à vendre leurs produits plus chers) et leurs fournisseurs, les agents victimes de l'illusion monétaire (mal investissement, perte de pouvoir d'achat masquée par une hausse nominale du revenu...). En effet, comme il y a toujours équilibre sur les marchés, s'il y a de l'inflation (c'est-à-dire si les prix augmentent) cela signifie que la monnaie que je détiens a perdu de la valeur. Dans ce cas, je suis pénalisé si je détiens de la monnaie, si j'exporte ou si je suis crédateur.

Cependant, elle favorise les débiteurs, les crédateurs qui ont réussi à se surprotéger contre l'inflation, les détenteurs d'actifs (par opposition aux détenteurs de monnaie), les détenteurs de stocks (lorsque ceux-ci ont été achetés avant ou en début de hausse des prix), les importateurs (qui vendront plus facilement les produits étrangers dont le prix n'a pas de raison d'augmenter autant) et leurs clients (qui dépenseront moins, en terme réel, pour le même produit). Car de même, si je détiens un actif ou un bien et qu'il y a de l'inflation, ce bien a pris de la valeur.

Le contrôle de l'inflation constitue la limite du contrôle de la banque centrale. Si les banques centrales modernes visent un taux d'inflation bas mais non nul, c'est qu'elles ne peuvent que limiter l'offre de monnaie, et non augmenter l'offre de monnaie quand elle a atteint le niveau minimum. Les banques centrales peuvent « tirer sur la corde » et non « pousser sur la corde ».

Dans le contexte d'une intégration financière internationale, ce sont la transparence et la crédibilité des Banques centrales, ainsi que la coordination des politiques monétaires menées avec les politiques budgétaires des Etats, qui sont décisives de l'efficacité des politiques monétaires. Il semble alors difficile de dissocier politique budgétaire et politique monétaire, c'est-à-dire un Policy-mix. Il nous faut alors étudier ce qu'est une politique budgétaire et comment est construit un Policy-mix efficace.

Document 2 : Les mécanismes de transmission de la politique monétaire



Source : robert-schuman.eu

B) La politique budgétaire

La politique budgétaire est l'ensemble des modifications de l'imposition et des dépenses publiques. Cette politique est conjoncturelle, c'est-à-dire qu'elle doit s'adapter aux cycles économiques. En période de creux économique, l'Etat doit mener des politiques de relance budgétaire par la hausse des dépenses publiques ou bien la baisse de l'imposition tout en essayant de se protéger contre les effets d'évictions. Cela a pour conséquence d'augmenter la dette de l'Etat en question. A contrario, pendant les périodes de croissance économique, une politique budgétaire stricte doit permettre de réduire le déficit de l'Etat. Cependant, les Etats bénéficient également de stabilisateurs économiques automatiques qui permettent d'éviter, en anticipant mal les cycles économiques, le surplus d'accroissement de la dette publique.

La politique budgétaire repose sur deux outils : les dépenses publiques et les recettes (c'est-à-dire l'imposition). Nous allons examiner les différentes politiques de relance budgétaire, les effets d'évictions qui peuvent se mettre en place et en quoi la politique monétaire permet de se protéger contre certains effets d'éviction. Nous pouvons alors montrer en quoi les politiques budgétaire et monétaire sont complémentaires.

Les politiques de relance sont conjoncturelles et non structurelles, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent résoudre que des problèmes où il y a des capacités de production inutilisées. Elles ne peuvent rien faire en cas de perte de croissance liée à la structure du système productif. Pour qu'une bonne politique de relance budgétaire se mette en place, il faut aussi prendre comme condition théorique que cette politique ne fait pas face à des effets d'éviction ricardien. En effet, en modifiant par exemple la fiscalité, c'est-à-dire en baissant les impôts, il faut que la consommation soit stimulée : les consommateurs ne doivent pas penser que les impôts augmenteront d'autant dans le futur pour rattraper cette

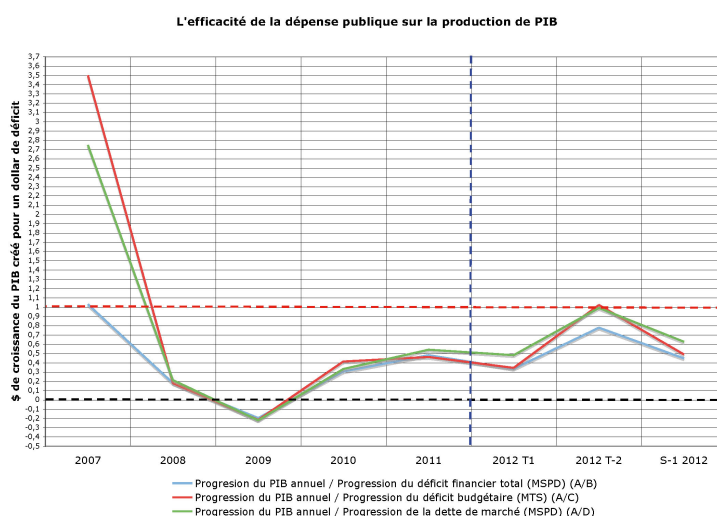
baisse. En effet, si les consommateurs pensent que la baisse d'impôts sera compensée dans le futur par une hausse d'impôts, ils ne changeront pas leur comportement d'épargne et de consommation, et il y aura éviction de la politique de relance.

Supposons donc que cet effet ricardien n'ait pas lieu. L'Etat peut dès lors mener une politique de relance budgétaire volontariste ou utiliser les stabilisateurs automatiques.

En cas de forte dégradation de la conjoncture économique, les gouvernements peuvent être tentés de mener une politique budgétaire volontariste. Une telle politique consiste à soutenir l'activité économique à court terme, en faisant jouer le « multiplicateur keynésien ». On appelle « multiplicateur keynésien », le mécanisme macroéconomique mis en exergue par Keynes, qui permet de compenser la faiblesse des dépenses privées par un accroissement des dépenses publiques.

Par exemple aux Etats-Unis :

Document 3: efficacité de la dépense publique sur la croissance du PIB



Source : criseusa.blog.lemonde.

En effet, une augmentation des dépenses publiques engendre des revenus supplémentaires qui sont pour partie consommés, pour partie épargnés, et pour partie récupérés par les administrations publiques sous la forme d'impôts et de cotisations sociales.

Or, la partie de ces revenus supplémentaires qui est consommée vient nourrir la demande intérieure adressée aux entreprises. Ces dernières peuvent dès lors augmenter leurs investissements, leurs emplois, et distribuer des revenus supplémentaires. Le surcroît de dépenses publiques provoque par conséquent un effet cumulatif (un effet multiplicateur) qui stimule d'autant plus l'activité économique que les revenus sont peu épargnés, peu imposés, et que la demande de consommation s'adresse principalement aux entreprises nationales.

Le gouvernement peut également soutenir l'activité en réduisant les charges fiscales et donc en augmentant le revenu des personnes privées. Cette politique stimule l'activité économique, mais dans une moindre proportion que la dépense publique, car une partie de ce revenu supplémentaire est immédiatement épargnée par les ménages et les entreprises.

D'autre part, les Etats bénéficient de l'effet des stabilisateurs économiques : Les recettes et les dépenses publiques exercent spontanément une action contra cyclique sur l'activité économique, c'est-à-dire d'atténuation des aléas de la conjoncture économique.

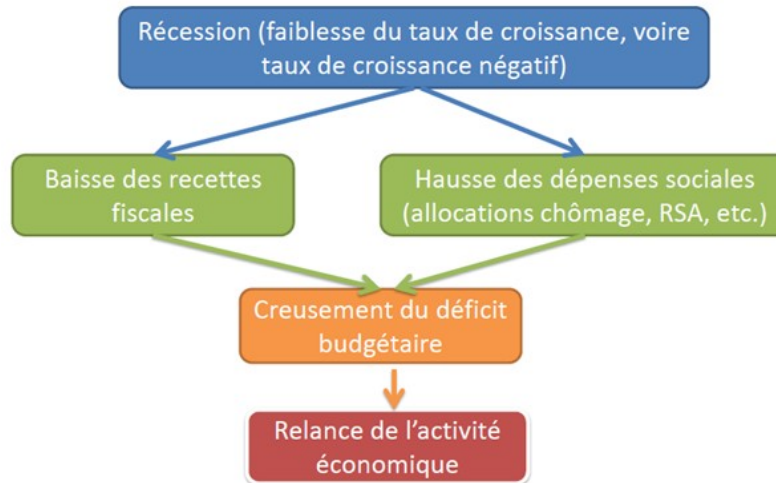
En effet, si une grande partie des dépenses publiques sont indépendantes des variations à court terme de l'activité économique (ex: les dépenses de rémunération et de retraite des fonctionnaires), certaines d'entre elles sont, en revanche, mécaniquement liées à la conjoncture. C'est notamment le cas des dépenses d'indemnisation du chômage ou des prestations sociales versées sous condition de ressources, qui augmentent quand l'activité économique se dégrade. On considère ainsi que l'élasticité des dépenses publiques à la conjoncture est comprise entre 0,1 et 0,3, autrement dit, les dépenses publiques ont tendance à augmenter spontanément de 0,1 à 0,3 point lorsque la croissance ralentit d'un point.

Lorsque l'activité économique ralentit, les dépenses publiques ont tendance à s'accélérer tandis que les entrées de recettes ralentissent mécaniquement, ce qui provoque une détérioration du solde budgétaire. Dès lors, le montant des recettes fiscales diminue et le volume de dépenses publiques augmente. La détérioration de l'activité économique provoque alors un transfert de revenus des administrations publiques vers les ménages et les entreprises, ce qui atténue mécaniquement l'effet du ralentissement économique sur les revenus de ces derniers.

A l'inverse, en période de forte expansion économique, les prélèvements fiscaux et sociaux augmentent mécaniquement, tandis que les dépenses diminuent, ce qui a tendance à freiner la croissance de la demande intérieure.

Par conséquent, les recettes et les dépenses publiques fonctionnent comme des « stabilisateurs automatiques » puisqu'elles contribuent à amortir les variations conjoncturelles de l'activité économique. Cependant, ce mécanisme de stabilisation automatique ne fonctionne pleinement que si les ménages et les entreprises ne modifient pas leur comportement de consommation, et si les taux d'intérêt ne sont pas affectés par la croissance de la dépense publique en période de récession.

Document 4: action des stabilisateurs automatiques de l'économie



Source : slideplayer.fr

Pour que ces politiques de relance soient efficaces il faut se protéger contre les effets d'éviction, et la politique monétaire permet de se prémunir contre l'éviction par les prix en limitant l'inflation par exemple. Politique monétaire et budgétaire sont donc indissociables et c'est ce policy-mix qui permet une bonne croissance, une limitation du chômage.

C) La théorie des zones monétaires optimales

Une zone monétaire est une zone géographique dont toutes les régions ou pays possèdent la même monnaie et donc la même politique monétaire. La théorie des zones monétaires optimales a été établie en 1960 par Robert Mundell (*Theorie optimaler Währungsräume : « Théorie des zones monétaires optimales »*). Elle a pour objectif de déterminer si établir l'unification de la monnaie et de la politique monétaire dans une certaine zone géographique, c'est-à-dire créer une zone monétaire, pourrait être bénéfique d'un point de vue économique sur cette zone.

Quels sont les avantages d'une zone monétaire ?

Une zone monétaire permet d'éliminer les coûts de transaction au sein de la zone considérée, d'améliorer la liquidité de la monnaie choisie (par l'agrandissement de son domaine de circulation) et une meilleure intégration des économies de la zone monétaire, c'est-à-dire un essor du commerce au sein de la zone. De plus, une zone monétaire permet une simplification du système des prix et un agrandissement des marchés. Elle renforce aussi la crédibilité de la monnaie.

Cependant, une zone monétaire peut également présenter des inconvénients non négligeables pour les économies concernées. En conséquence, Mundell dans sa théorie des zones monétaires optimales établit les différents critères qui vont principalement permettre de dire s'il serait effectivement un avantage économique d'établir une zone monétaire dans la zone géographique concernée.

Les inconvénients d'une zone monétaire résident dans le fait que les pays ont une politique monétaire commune, ce qui leur enlève leur principal outil de lutte contre les chocs asymétriques.

Définissons brièvement les chocs asymétriques, un approfondissement de cette notion sera apporté dans la seconde partie de ce mémoire.

Un choc asymétrique dans une zone géographique (qui peut aussi s'avérer être une zone monétaire) est une soudaine variation de l'offre ou de la demande sur les biens (ou les produits) ou sur une catégorie d'entre eux dans un pays ou plusieurs de la zone sans pour autant toucher tous les pays de cette zone. En ce sens, par exemple, certains pays peuvent voir leur demande d'un bien A diminuer brutalement alors que les autres pays subissent le choc inverse (ou pas du tout de choc) sur ce bien A. Dans ce cas, l'inconvénient de la zone monétaire c'est l'unification de la politique monétaire. En effet, en l'absence d'union monétaire, le pays qui souffre d'une baisse de la demande en A va dévaluer sa monnaie (ce qui est géré et mis en place par la banque centrale en fonction de sa politique monétaire) afin de recréer de la demande pour ce bien et ainsi rééquilibrer le marché dans la zone.

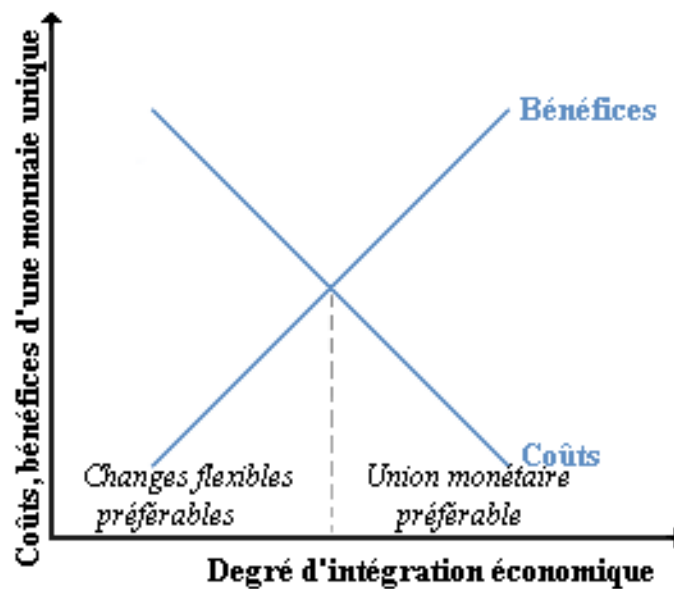
Pour établir dans quelles conditions une zone monétaire est dite optimale, il faut que les problèmes de chocs asymétriques puissent se résoudre soit par la structure même de la zone monétaire soit par leur absence. Les critères sont donc les suivants :

- Absence de chocs asymétriques
- Mobilité des facteurs de production, c'est-à-dire que le marché du travail et le marché des biens ne doivent pas être rigides : il faut qu'en cas de choc asymétrique, ces deux marchés puissent s'équilibrer d'eux même.

Nous pouvons citer deux autres économistes qui ont également donné leurs critères pour qu'une zone monétaire soit optimale :

- Dans Optimum currency areas, Mac Kinnon (1963) nous dit que plus les économies font du commerce entre elles et plus elles sont ouvertes sur le commerce extérieur, plus elles retireront des avantages à mettre en place une zone monétaire.
- Dans The theory of optimum currency areas : an eclectic view, Kenen (1969) nous dit que pour se protéger contre les chocs asymétriques, une économie très diversifiée est un grand avantage puisqu'en cas de choc, le reste des produits pourront compenser. En ce sens, participer à une zone monétaire est un avantage si les économies sont en plus très diversifiées au niveau du « tissu productif ».

Document 5: bénéfices d'une monnaie unique suivant le degré d'intégration économique



Source : Wikipédia.

Cependant, il est aussi possible de considérer que certains critères peuvent être réalisés a posteriori. En effet, une fois la zone monétaire établie, par exemple, le degré d'intégration économique entre les pays de la zone peuvent beaucoup augmenter en raison de la simplification du système des prix et de l'élimination des coûts de transaction.

D'autre part, un autre économiste, Jonhson dans *Further essays in Monetary theory* (1970) explique qu'un budget « fédéral » peut être un substitut à la possibilité de faire varier les taux de change. Cela permettrait d'amortir mieux les chocs asymétriques dans les zones monétaires.

En effet, allier dans une zone monétaire la politique monétaire unique avec une politique budgétaire plus intégrée dans les différents pays membres permettrait un meilleur amortissement des chocs asymétriques et la compensation de l'imparfaite mobilité des facteurs de production ou bien la faible diversité de certaines économies membres.

En conclusion, les politiques budgétaires et monétaires sont absolument complémentaires. Les unes permettent de mettre en place des politiques de relance lors des périodes de faibles activités économiques et d'autre part de réduire le déficit de l'Etat lors des périodes de croissance. Les stabilisateurs automatiques économiques sont intimement liés à la politique budgétaire d'un Etat. Les autres sont un outil indispensable pour gérer l'inflation, que ce soit pour la limiter ou bien l'utiliser comme un outil, et amortir les chocs asymétriques dans une zone géographique. Pourtant, la théorie des zones monétaires optimales avance que dans certains cas, l'union monétaire, donc l'union de la politique monétaire sans nécessairement l'union des différentes politiques budgétaires des pays

concernés, peut être un formidable avantage pour les pays membres de cette union monétaire. Pourtant, la réalité impose que certaines conditions ne peuvent tout le temps être parfaitement vérifiées (comme par exemple la parfaite mobilité des facteurs de production) et dans ce cas, une union budgétaire pourrait être un bon moyen d'amortir les chocs asymétriques. Dans la prochaine partie, il s'agira de voir en quoi toutes ces notions peuvent s'appliquer ou non à la zone monétaire européenne.

II) Quel est l'intérêt d'un budget commun au niveau de la zone monétaire européenne et qu'est ce qui le justifie ?

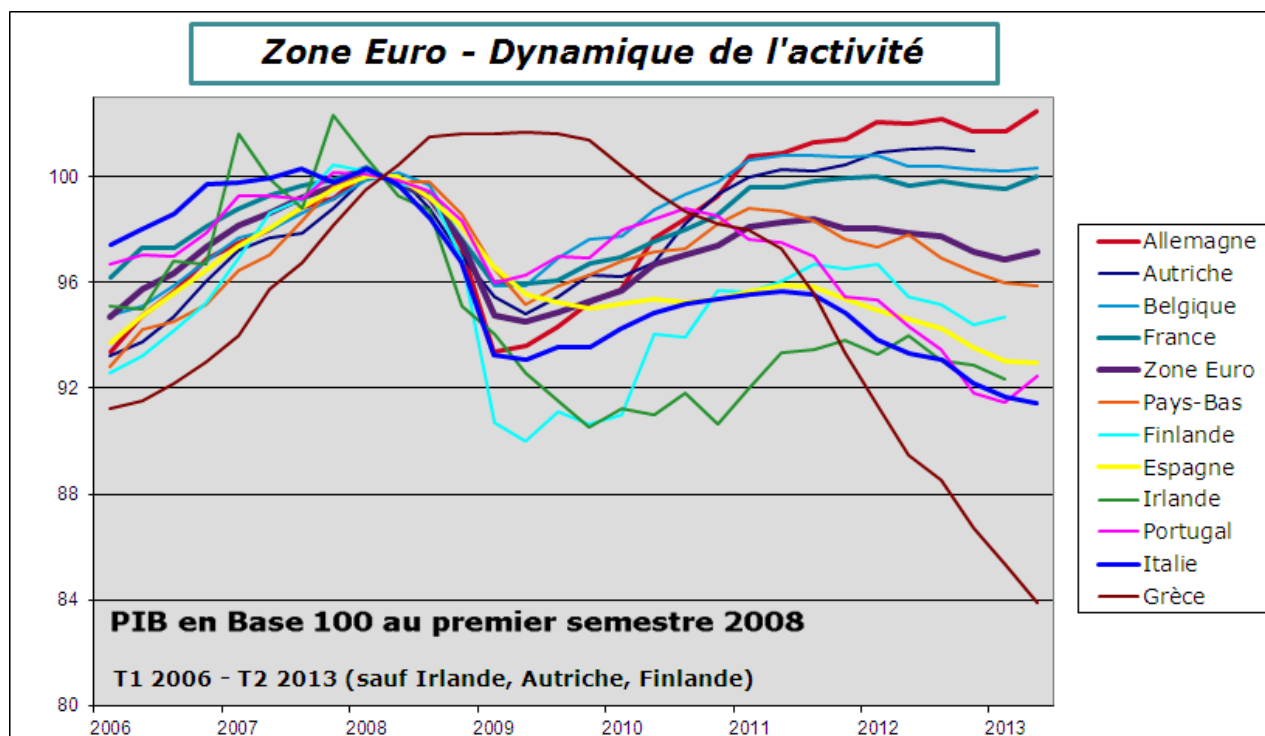
Après avoir défini toutes les notions que nous allons aborder dans ce mémoire, nous allons dans cette partie répondre à la question suivante : Quel est l'intérêt d'un budget commun au niveau de la zone monétaire européenne et qu'est ce qui le justifie ? Pour cela, nous allons tout d'abord expliquer ce que désigne un choc asymétrique en zone euro. Nous allons ensuite montrer en quoi un budget commun pourrait permettre une réduction de l'ampleur de ces chocs. Nous allons enfin présenter les différentes formes que pourrait prendre ce budget commun, et ce qui pourrait concrètement le matérialiser.

A) Chocs symétriques et asymétriques

1) *Chocs symétriques*

Depuis la crise des dettes souveraines, la zone euro a subi de nombreux chocs sur l'offre et la demande, chocs qui peuvent se distinguer en deux catégories : les chocs symétriques et les chocs asymétriques. Un choc symétrique est un événement exogène qui a des conséquences similaires sur l'offre ou la demande de chaque Etat membre de la zone euro. Typiquement, les variations du prix du pétrole, du fait de leur nature exogène à la zone euro, constitue un choc symétrique sur l'offre en zone euro. Le graphique ci-dessous représente l'évolution du PIB des Etats membres de la zone euro entre 2006 et 2013, évolution qui ne varie pas énormément d'un pays à un autre. La baisse d'activité en zone euro suite à la crise de 2008 a touché tous les pays de la zone euro et constitue un choc symétrique en zone euro.

Document 6 : Evolution du PIB des pays membres de la zone euro de 2006 à 2013.



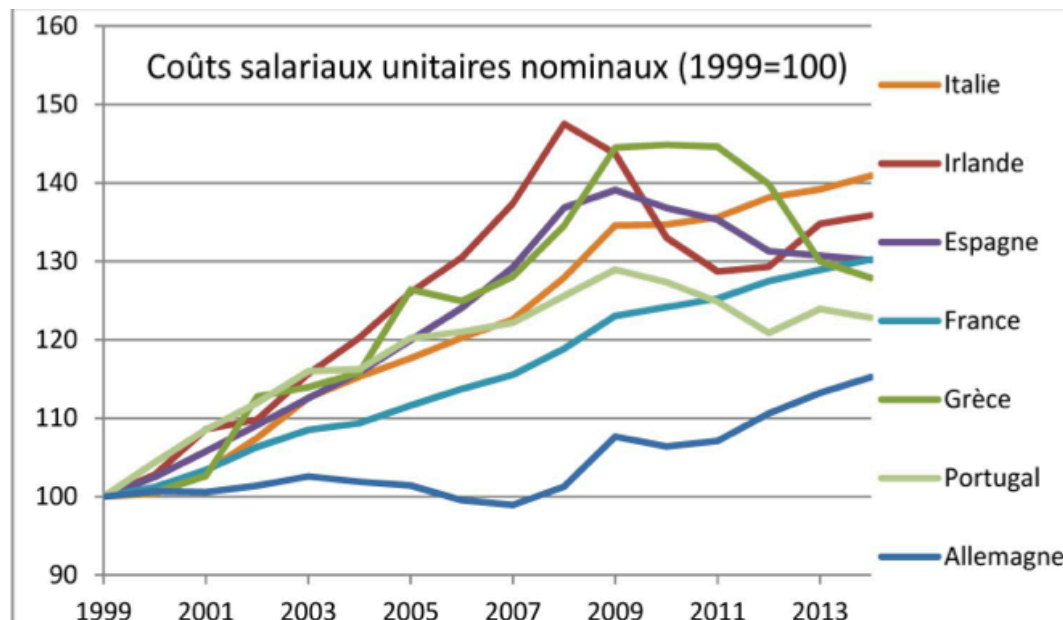
Source : Datastream.

2) Chocs asymétriques

Un choc asymétrique, quant à lui, est un événement qui a des conséquences seulement sur une économie, ou des impacts dont l'intensité varie énormément d'un Etat membre à l'autre. Par exemple, du fait de la diversification des secteurs de spécialisation de chaque Etat membre, une variation en zone euro de la demande dans un secteur en particulier représente un choc asymétrique pour l'Etat (ou les Etats) spécialisé dans ce secteur. La dégradation rapide des finances publiques que l'on a pu observer en Espagne, Grèce, Irlande et Portugal constitua aussi un choc asymétrique dans la mesure où l'ampleur de la dégradation que l'on a pu observer dans ce pays là est bien plus importante que dans les autres Etats membres.

Le graphe suivant présente le choc asymétrique sur le coût salarial unitaire nominal (coût horaire / productivité horaire du travail) depuis 1999 au sein de la zone euro. Les coûts salariaux unitaires nominaux prennent en compte la variation des salaires mais aussi l'inflation dans chaque pays. On observe une divergence nette des coûts salariaux unitaires nominaux entre les pays de la zone euro depuis 1999, notamment entre 2008 et 2011.

Document 7 : Evolution des Coûts salariaux unitaires nominaux des pays membres de la zone euro entre 1999 et 2013.



Source : Eurostat

Le problème lié aux chocs asymétriques réside dans le fait que la structure de la zone euro la rend d'autant plus vulnérable à ces chocs, qui ont des conséquences dramatiques sur les économies européennes, notamment depuis la crise des dettes souveraines. La crise des dettes souveraines en 2010 a mis en évidence la vulnérabilité de la zone euro due à sa structure interne : elle empêche la mise en place d'un Policy mix efficace. Mais qu'est-ce que le Policy mix ?

B) Le Policy-mix

1) *Définition générale*

Le Policy mix désigne la capacité qu'a un Etat à combiner de la manière la plus optimale sa politique monétaire et sa politique budgétaire. L'objectif est de trouver un équilibre qui respecte de manière optimale ces quatre objectifs principaux :

- une croissance stable et élevée à long terme
- un taux de chômage faible
- une stabilité des prix
- un équilibre dans la balance des paiements.

La difficulté réside dans le fait que les interactions entre les deux politiques sont souvent importantes et contradictoires, bien que les deux politiques soient indispensables à une politique économique saine : La politique budgétaire est une politique qui privilégie le

court terme en agissant sur la dépense (sa réduction ou son augmentation). La politique monétaire, quant à elle, privilégie le long terme et recherche un équilibre sur de longue période, par exemple en agissant sur les taux d'intérêts du marché.

2) *Le Policy-mix en zone euro*

En zone euro, la mise en place d'un Policy mix efficace n'est pas évidente. En effet, la politique monétaire de chaque Etat membre est unifiée autour d'une politique monétaire commune régit par la BCE. Pour autant, une telle unification ne s'est pas mise en place en ce qui concerne la politique budgétaire de chaque Etat membre, ceci voulant profiter des avantages économiques d'une monnaie unique et forte sans pour autant perdre leur souveraineté. La politique monétaire, du fait de son unification en zone euro, doit répondre à la situation moyenne de la zone euro. Lorsqu'un Etat membre subit un choc asymétrique, par définition, cette modification sur l'offre et la demande ne va pas suivre la situation moyenne de la zone euro. Pour autant, la politique monétaire ne lui sera d'aucun secours : la modification des taux d'intérêt ne peut plus dans ce cas la permettre un amortissement des chocs et une stabilisation de l'économie.

Ceci est particulièrement vrai pour les économies plus petites au sein de la zone euro car celles-ci ont moins d'influence sur la situation économique de la zone euro, et par conséquent sur la politique monétaire adoptée par la BCE. La nécessité d'une stabilisation de la politique budgétaire au sein de la zone euro apparaît donc comme essentielle, et se justifie dans le fait que l'absorption des chocs asymétriques est d'autant plus importante au sein d'une zone monétaire où les politiques budgétaires sont décentralisées au niveau national.

C) Une théorie des zones monétaires optimales difficilement applicable en zone euro

Comme nous l'avons vu, la théorie des zones monétaires optimales suggère que la fixité du change en union monétaire peut être compensée par des ajustements internes, comme une mobilité des facteurs (de travail ou de production par exemple) et de flexibilité des prix et des salaires. Par exemple, aux États-Unis, les migrations de population entre les États permettent d'amortir des hausses localisées du chômage et de stabiliser le niveau de chômage en général. Toutefois, ce type d'ajustement paraît difficile en zone euro et insuffisant pour assurer le bon fonctionnement de la zone monétaire. Tout d'abord, la mobilité du travail est extrêmement faible en zone euro du fait de barrières à la mobilité (langue, culture, non-portabilité de certains droits sociaux), barrières qui sont beaucoup moins présentes dans d'autres zones monétaires comme les États Unis.

D'autre part, il existe en zone euro un certain degré de rigidité à la baisse des salaires nominaux et réels, ce qui diminue les possibilités d'ajustement par les prix. En effet, une baisse des prix et des salaires est particulièrement coûteuse notamment lorsque l'économie concernée est fortement endettée, car celle-ci provoque une augmentation de la valeur réelle de cet endettement due à des effets déflationnistes. En effet, une baisse des salaires entraîne une baisse du pouvoir d'achat, qui lui-même entraîne une baisse des prix et donc par conséquent une augmentation de la valeur réelle de la dette.

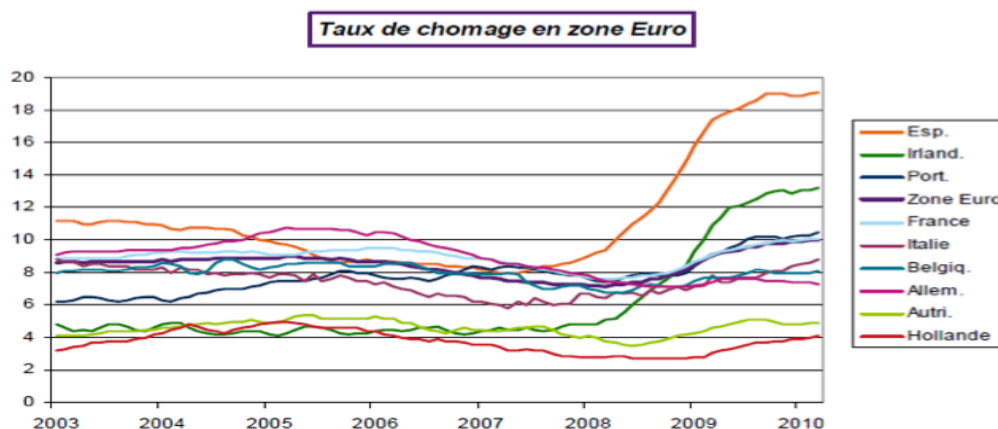
D) Un budget commun pour un meilleur Policy-mix

Si la théorie des zones monétaires optimales paraît difficilement applicable pour assurer un Policy mix efficace en zone euro, la création d'un budget commun en zone euro pourrait être une solution envisageable. La création d'un budget de la zone euro permettrait une amélioration significative de la capacité de stabilisation de la zone monétaire en centralisant la politique budgétaire au niveau européen. L'idée serait de transférer une partie des stabilisateurs automatiques ou d'autres dépenses nationales au niveau de la zone euro et n'impliquerait donc pas de dépenses ou de recettes publiques supplémentaires.

1) Les stabilisateurs automatiques

Les stabilisateurs automatiques, sont définis comme des variations des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, induites par les variations de l'activité économique, et agissant en retour sur celle-ci de manière contra cyclique. Ils agissent de manière structurelle sur l'économie, contrairement aux mesures discrétionnaires qui vont être mises en place en fonction des informations qui arrivent et de l'évolution de l'économie. Ils auront pour conséquences de favoriser la consommation. Par exemple, les dépenses liées aux chômages (indemnisations) permettent d'éviter une trop grosse baisse de la consommation des chômeurs et donc d'éviter une aggravation de la crise par une chute de la demande. On constate que les pays en zone euro furent frappés par le chômage de façon complètement asymétrique depuis 2008. La crise qui a frappé la zone euro a provoqué une divergence importante des taux de chômage entre les États membres. Depuis 2008, le taux de chômage de la zone euro a connu une forte augmentation, s'établissant à 11,7 % en 2014. La dispersion des taux de chômage des pays membres de la zone euro a ainsi rapidement augmenté pour atteindre, en 2011, son plus haut niveau depuis l'introduction de la monnaie unique. Les pays touchés par une forte augmentation du chômage sont les pays les plus touchés de manière générale par la crise, ce qui complique d'autant plus la mise en place d'indemnisations liés aux chômages géré au niveau national, celles-ci étant trop coûteuses.

Document 8 : Evolution du taux de chômage en zone Euro entre 2003 et 2010



Source : Eurostat

La mutualisation au niveau de la zone euro d'une composante de l'assurance chômage permettrait donc la stabilisation de la zone dans son ensemble. Par exemple, on pourrait envisager la création d'un fond propre de stabilisation dont le rôle serait d'assurer des transferts entre États membres en fonction de l'évolution de leur cycle économique. Ainsi, un Etat ayant un taux de chômage supérieur à son taux de chômage structurel recevrait un transfert net du fonds alors qu'il contribuerait au fonds dans le cas contraire.

Ce dispositif pourrait s'étendre à tous les stabilisateurs automatiques. En mutualisant les stabilisateurs automatiques au niveau européen, les pays les plus touchés contribueraient moins au budget central en pouvant pour autant profiter de sa capacité d'absorption du déficit conjoncturel. Il permettrait donc de financer les déficits conjoncturels de certains états membres en bas de cycle.

2) *La disparition de l'aléa moral**

Une intervention possible de la BCE en tant que prêteur en dernier recours assurerait la stabilité du marché de la dette émise pour financer le budget commun, celle-ci étant plus apte à intervenir sur une dette publique centrale du fait de l'absence de passagers clandestins*.

En effet, le problème que rencontre la BCE lors d'une intervention sur une dette publique non centralisée réside dans le fait que lorsqu'une dette publique est achetée par la BCE, il y a mutualisation du risque souverain du pays émetteur de la dette entre tous les pays de la zone euro et que même si un Etat mène une politique budgétaire expansionniste et ne fait pas d'effort pour corriger ses déficits publics, il paiera le même taux d'intérêt que les autres pays. Ceci a pour conséquence l'apparition d'un aléa moral puisque les gouvernements des pays de la zone euro peuvent être incités à conserver des déficits publics importants : il n'y a plus de discipline de marché, ces gouvernements sont des passagers clandestins. La création d'un budget commun et d'une dette publique centrale entraînerait donc la disparition des risques associés à cet aléa moral et rendrait donc l'intervention de la BCE plus efficace.

**Aléa moral : désigne le fait qu'un agent économique assuré contre un risque peut se comporter de manière plus risqué que s'il était totalement exposé au risque.*

**passagers clandestins : agent économique usant d'un bien en général collectif et ne payant pas sa quote-part qui est alors supportée par les autres usagers.*

III) Le modèle américain, un exemple possible pour la zone euro ?

Comme nous l'avons vu précédemment, la zone euro ne peut pas, à plusieurs égards, être considérée comme une région où un fédéralisme budgétaire est en place et donc, a fortiori, comme une zone monétaire optimale. Elle ne permet donc pas, si l'on s'appuie sur la théorie des zones monétaires optimales, une libre circulation des facteurs de production (capitaux et travail) induite par une cohésion budgétaire et par ce biais, un amortissement des chocs asymétriques. Toute la question était donc de comprendre en quoi une telle union pouvait pallier aux problèmes économiques que traverse la zone euro. L'intérêt de cette solution ayant été présenté dans la seconde partie, comment alors le mettre en place ? Si la théorie semble être en faveur d'un fédéralisme budgétaire pour la zone euro, qu'en est-il de son exemple pratique et sur quels éléments empiriques et historiques pouvons-nous nous appuyer ?

Il s'agira donc dans cette partie de mettre en avant l'exemple du fédéralisme budgétaire Américain, de justifier la légitimité de ce terme mais aussi d'en étudier la construction et enfin, d'expliquer en quoi, à travers cet exemple mais aussi grâce aux données propres à la zone euro, la mise en place d'une politique budgétaire commune en zone euro n'aurait des effets que relatifs et limités sur son fonctionnement économique.

Ainsi, nous étudierons d'abord les différentes étapes de la construction d'un fédéralisme budgétaire aux Etats-Unis et sa mise œuvre aux travers de différents instruments de régulation puissants. Après avoir mis en évidence son fonctionnement actuel, son efficacité ou non, notamment en le confrontant aux données européennes nous verrons en quoi, l'Europe peut prétendre aux mêmes évolutions, quelles sont les éléments géographiques et institutionnels communs de ces deux zones et enfin, il s'agira de justifier aux travers de mesures déjà en place en Europe, de la facticité ou non des mesures qui pourraient être prises à l'avenir concernant un fédéralisme budgétaire européen.

A) Les étapes d'évolution du modèle américain et son fonctionnement actuel

1) La construction du fédéralisme américain

Après la guerre d'indépendance et la déclaration d'indépendance en 1776 les Etats-Unis qui comptent à l'époque 13 Etats, mettent en place un système politique basé sur la confédération, où chaque Etat conserve une très grande autonomie à la fois politique et économique puisque chacun d'entre eux est en droit de conserver sa propre monnaie et d'effectuer des alliances avec l'étranger de manière quasi souveraine. Face à cette grande liberté, les grands principes érigés par la confédération s'en trouvent discrédités. De plus, la guerre d'indépendance et la taxation offensive du Royaume-Uni laissent les Etats-Unis dans une situation d'endettement que la confédération ne peut pas résoudre : pas de taxe ou d'impôt commun, ni même de monnaie commune. La situation économique laborieuse des

Etats ainsi que les difficultés politiques de la confédération de l'époque poussent les grands dirigeants de l'époque, les pères fondateurs, à mettre un place un pouvoir fédéral, plus centralisé, plus structuré dans le but de rendre les Etats qui le constituent viables par l'adoption de la Constitution des Etats-Unis en 1787. Parmi eux, Alexander Hamilton qui deviendra le premier secrétaire du trésor des Etats-Unis. C'est à cette époque que les Etats-Unis mettent en place une monnaie unique et une taxation au niveau fédéral ainsi qu'un pouvoir centralisé. En 1791, naît la banque des Etats-Unis et une réflexion sur les dettes des Etats est engagée. Jusqu'en 1840, les dettes des différents Etats sont absorbées en partie par l'Etat fédéral et la banque des Etats-Unis. Ainsi jusqu'à cette période le sauvetage financier d'un Etat par le gouvernement fédéral était possible.

2) *Une séparation du budget fédéral de celui des Etats.*

D'un point de vue historique, à partir des années 1840, la récession notamment due aux travaux entamés à l'ouest du pays donna lieu aux défauts de 8 des Etats et de la Floride. L'Etat fédéral refusa alors de prendre en charge ces défauts dus plus à un endettement régional que nationale et commença alors le « no bail out » : plus de sauvetage financier des Etats et des gouvernements locaux. Cette volonté du gouvernement fédéral s'est confirmée durant la crise de 1929, dernière période durant laquelle a eu lieu un défaut de la part d'un Etat, et s'est globalement maintenue jusqu'à présent. Cependant, si le gouvernement fédéral refuse de jouer le rôle de prêteur de dernier ressort, une refonte complète du rôle de financement de chaque institution au sein des Etats (rôle à jouer par les gouvernements locaux étatiques ou fédéraux) a affirmé la prédominance du gouvernement fédérale et la nécessité d'une redistribution des revenus et des transferts fiscaux vers les Etats les plus faibles pour un maintien de l'union. De plus, la dernière crise de 2008 a semé le trouble dans cette logique puisque de puissants Etats tels que la Californie se sont retrouvés en situation critique. Etant donné le poids de cet état (13% du PIB national) dans l'économie américaine le gouvernement fédéral aurait alors été prêt à mettre en place un sauvetage financier.

En outre, au niveau de la structuration de la dette américaine actuelle, il faut bien prendre en compte la complexité et les différentes strates sous lesquelles l'endettement américain peut être pensé. Celui-ci peut être résumé par le schéma suivant :

Dette publique officielle des Etats-Unis	
Dette du gouvernement fédéral Américain (70%)	Dette intergouvernementale (Sécurité sociale) (30%)

Dettes des états, des collectivités et des municipalités.

N'entre pas en compte dans la dette publique officielle des Etats-Unis à l'inverse de la réglementation des dettes publiques européennes au sens de Maastricht.

3) Les mesures de limitation de la dette

Encore une fois, au niveau des politiques de limitation de la dette on voit apparaître une vraie séparation entre le mode de gestion de la dette des Etats et de celle du gouvernement fédéral (puisque nous avons vu précédemment que les budgets de ceux-ci étaient déconnectés).

Dès les années 1840, on constate l'émergence de diverses lois sur l'équilibre budgétaire propres à chaque Etat. En effet, ces derniers, dans l'obligation d'avoir un budget équilibré, prennent de manière indépendante les décisions qu'il incombe à cette contrainte. Ceci témoigne à la fois de l'autonomie des états mais aussi de leur volonté à établir un système fédéral viable. A cet égard, il convient alors de se demander dans quelle mesure les différentes lois adoptées au cours du 19^e siècle à ce sujet ont affecté les Etats et quel a été le rôle du gouvernement fédéral dans ces décisions. Tout d'abord, les décisions prises au niveau étatique ont été prises de manière autonome, aussi bien vis-à-vis du gouvernement fédéral que des autres Etats. L'indépendance des Etats quant à cette décision peut notamment s'expliquer par le fait qu'un grand nombre d'entre elles ont été prises au cours du 19^e siècle simultanément, sinon, après la guerre de sécession, c'est à dire dans un contexte où l'union fédérale et politique des Etats-Unis tels que nous les connaissons actuellement est encore très nouvelle. Aujourd'hui encore, les gestions de budgets restent différentes d'un Etat à l'autre : certains Etats ont une obligation constitutionnelle d'équilibrer leur budget, d'autres seulement statutaires et enfin, le Vermont par exemple, ne dispose d'aucune règle concernant l'équilibre budgétaire et la limitation de la dette.

Si dès la fin de la guerre civile on a pu constater un soucis de mise en place d'équilibre budgétaire au niveau étatique, la régulation concernant le budget du gouvernement fédéral américain est un problème beaucoup plus récent : les premières mesures strictes concernant son budget, connues sous le nom de « golden rules » apparaissent à la fin des années 80 (avec le recul progressif des politiques keynésiennes fortes) avec 2 mesures phares : le Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act de 1985 et le Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act de 1987.

Ainsi, par l'exemple des régulations de la dette des Etats on comprend bien que les Etats américains conservent un large pouvoir économique sur leur territoire et une marge de manœuvre qui leur est propre. Cependant, le fonctionnement d'un tel système n'aurait pas été possible sans le rôle du pouvoir centrale fédéral qui garantit les redistributions et les transferts interétatiques.

4) L'Etat fédéral : le stabilisateur macroéconomique.

Avant la construction du fédéralisme budgétaire américain tel que nous le connaissons aujourd'hui, l'union monétaire qu'était les Etats-Unis a dû faire face à plusieurs chocs économiques notamment en 1890 et durant la crise de 1929 dans lesquels l'union monétaire exacerbait les chocs économiques régionaux. Plusieurs facteurs conduisent à ce résultat : d'abord, la grande spécialisation des régions (le Nord dans l'industrie, le Sud dans l'exploitation de coton, l'Ouest l'agricole et l'Est les minerais) entraînait des chocs

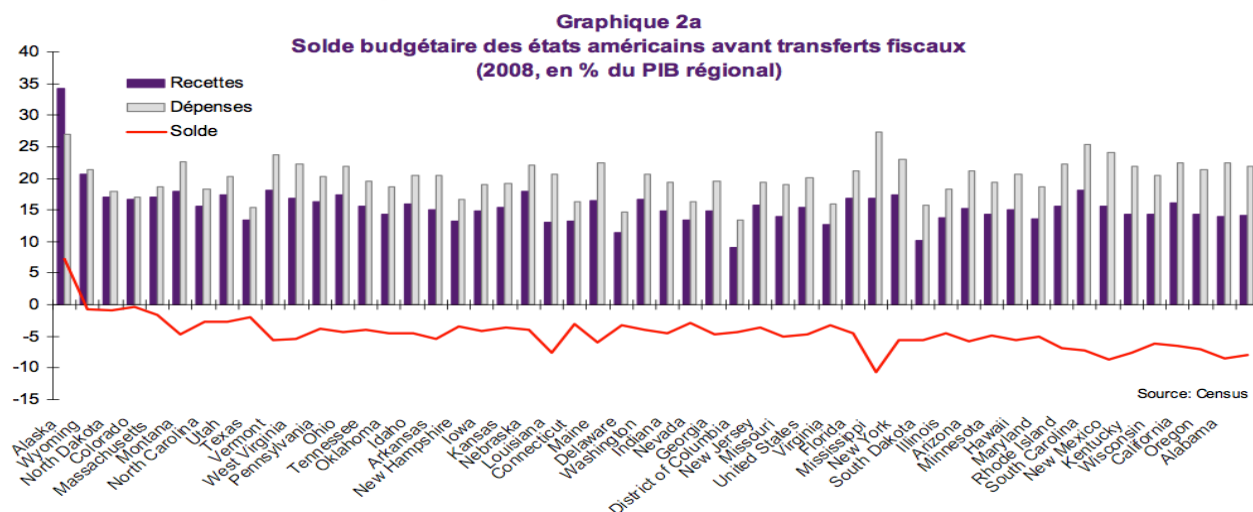
asymétriques. Ensuite, un tel choc avait de grandes répercussions sur les réserves bancaires du ou des Etats en question (par exemple lors de la crise de 1929 pour les Etats agricoles) impliquant une contraction du crédit et donc, un effet procyclique* sur la situation économique régionale. Un effet procyclique donc, qui n'était compensé ni par une redistribution fédérale suffisante (mobilité des capitaux), ni par une aide suffisante de la FED (organisme de gestion monétaire et bancaire efficace créée que tardivement en 1913 et erreurs de 1929 sur les taux directeurs qui ont aggravé la crise), ni par une assez grande mobilité du travail entraînant des chocs asymétriques aussi sur le chômage et donc aussi un effet procyclique.

La mise en place d'un système plus centralisé permis, entre autre, par des mesures constitutionnelles telles que le 16^e amendement sur les droits de l'Etat fédéral à prélever un impôt sur le revenu, a permis des transferts et redistributions plus importantes entre le pouvoir fédérale et les Etats (transferts verticaux uniquement). Aujourd'hui, l'Etat fédéral collecte 54% des recettes totales et la redistribution fédérale représente 27% des ressources des Etats (données datant de 2011). Elle est destinée à atténuer les chocs asymétriques, homogénéiser le développement des Etats, soutenir les projets et, en cas de crise, soutenir financièrement l'Etat touché.

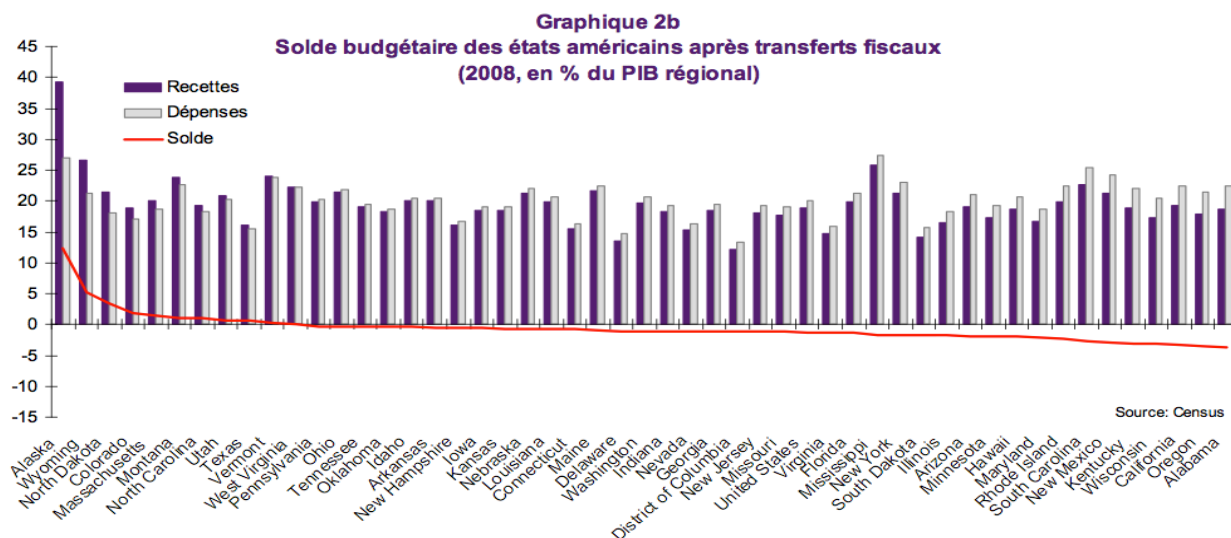
Des mesures plus récentes, postérieures à la crise de 2009 témoignent du soutien budgétaire fédéral mis en place par les Etats-Unis par exemple l'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA).

Ces deux graphiques montrent l'efficacité des redistributions fédérales sur le budget des Etats. Si l'on prend l'exemple de la Floride, on constate qu'avant les transferts fiscaux son déficit budgétaire représente un peu plus de 10% de son PIB alors qu'après transferts, l'équilibre budgétaire est quasiment rétabli avec un déficit budgétaire qui représente près de 2% du PIB régional :

Documents 9 : Soldes budgétaires des Etats américains en 2008 avant et après transferts fiscaux



*Procyclique : Désigne une action qui engendre un nouveau cycle économique.



Source : *Flash économique* N°221,24 Mars 2011, Banque Natixix.

L'étude des Etats-Unis est donc pertinente dans le contexte actuel car au travers des différents événements qui ont mis à l'épreuve les Etats américains, on a pu constater que se sont posées les questions qui sont celles de la zone euro aujourd'hui : le contrôle des dettes souveraines et des déficits publics, sauver ou non un état lorsqu'il fait face à une situation critique (le problème du passager clandestin par exemple), comment atténuer les phénomènes cycliques et les chocs asymétriques, enfin comment et dans quelle mesure les transferts entre Etats et budget fédéral doivent-ils être faits.

B) En quoi la zone euro s'apparente-t-elle au modèle américain ?

La comparaison du modèle américain et européen doit s'effectuer sous deux angles : tout d'abord il faut envisager l'aspect chronologique des deux situations, qu'est ce qui, dans l'ordre de la construction est similaire ou diffère, mais aussi, dans la structure même du système qu'est ce qui s'apparente ou non dans le modèle européen au modèle américain et quelles en sont les conséquences.

1) L'union monétaire antérieure aux démarches de fédéralisme budgétaire

D'abord, dans la construction même du fédéralisme, les Etats-Unis ont d'abord mis en place une union monétaire dès 1790 puis, une union fiscale qui est toujours en évolution et dont on peut considérer que sa réelle mise en place date des années 30 comme nous l'avons vu précédemment. Ainsi, il a fallu près de 150 ans aux Etats-Unis pour mettre en marche un système fédéral de stabilisation budgétaire correct et ceci s'est fait au travers de nombreuses crises que l'union monétaire n'a pas réussi à résoudre correctement. C'est la situation que nous connaissons aujourd'hui en Europe. Si l'on considère non pas la création de l'union européenne en tant que partenariat économique (Antérieurs à ces événements et pas uniquement propres à la zone euro, déjà, le traité de Rome en 1957 et les Accords Schengen en 1985 et 1990 ont contribué à la libre circulation des marchandises et des hommes, pas en avant vers une plus grande mobilité du travail) mais la création de la zone

euro en tant qu'union monétaire, celle-ci date de 1999. Cela fait donc 17 ans seulement qu'une partie de l'Europe vit sous une monnaie unique et l'on a déjà pu voir les problèmes relatifs à cette union dans les parties précédentes notamment la crise des dettes souveraines. Déjà se posent les questions de la nécessité ou non d'une union budgétaire au sein de la zone euro et de nouvelles mesures de coordination budgétaires plus importantes que le pacte de stabilité et de croissance européen ont été prises après la crise : par exemple, le pacte budgétaire européen ou traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance.

Ainsi cela nous amène à nous questionner sur les différences de structure présentes actuellement entre zone euro et aux Etats-Unis et, et voir en quoi la démarche beaucoup plus impliquée des Etats-Unis dans le fédéralisme a donné lieu à différentes résolutions de la crise qu'en zone euro.

2) *Les mesures de limitation de la dette*

A l'instar des Etats-Unis, dès le début de l'union économique et politique qu'est l'Union Européenne que nous connaissons maintenant, le traité de Rome prévoyait une clause de « no bail out » c'est à dire l'interdiction pour un Etat de prendre directement en charge les finances d'un autre Etat en cas de risque de défaut. Une solution pour éviter le problème du passager clandestin mais qui, on l'a vu avec la crise grecque, a plus causé de problèmes techniques de sauvetage de la Grèce qu'elle n'a réellement évité l'aide apportée à la Grèce par les autres Etats européens.

En ce qui concerne les politiques de maintien de la dette et d'équilibre budgétaire, déjà, le traité de Maastricht en 1992 instaurait une mesure non contraignante de limitation de la dette à 60% du PIB et de limitation du déficit budgétaire à 3% du PIB. Ayant pour but la convergence des économies au sein de la zone euro à venir, ces mesures se distinguent de celles prises aux Etats-Unis concernant l'équilibre budgétaire puisque dans le cas de la zone euro l'équilibre budgétaire n'est pas le fruit de décisions autonomes mais une règle commune imposée seulement par certains Etats de l'Union Européenne. Une mesure souvent critiquée du fait qu'elle engendre confusion entre la croissance structurelle et conjoncturelle des Etats qui n'est, en outre pas la même d'un Etat à l'autre. De cette confusion peut naître une mauvaise adaptation des politiques économiques et budgétaires des pays face à la situation réelle. Dans les mesures plus récentes que nous connaissons, le pacte de stabilité et de croissance, renforce et confirme le traité de Maastricht mais la véritable « avancée » en terme de mesure commune de limitation de la dette réside dans le pacte budgétaire européen entré en vigueur le 1er Janvier 2013 et qui prévoit un renforcement des coordinations budgétaires, une plus stricte application de l'équilibre budgétaire et des règles juridiques pour entériner cela et éviter le problème du passager clandestin.

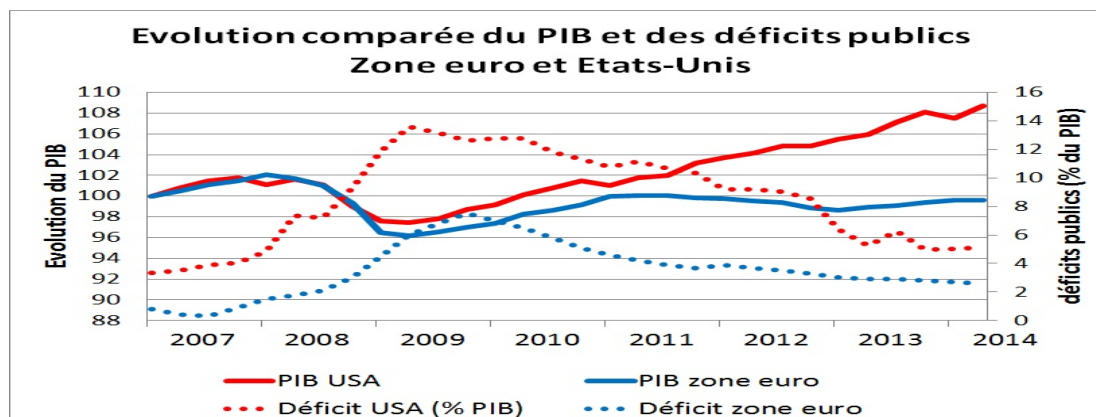
Des avancées dans les règles budgétaires communes à respecter mais pas encore de véritable fédéralisme comme on peut le voir aux Etats-Unis avec la mise en place d'un budget commun conséquent ou d'un impôt européen. Une carence qui a sans doute contribué à la crise des dettes souveraines.

3) *Etats européens et américains dans la crise*

A la fois Etats-Unis et zone euro disposent d'un outil monétaire puissant qui est respectivement la FED et la BCE. On a donc pu voir de la part de ces deux banques centrales des mécanismes similaires de baisse des taux directeurs afin de soutenir l'économie et le refinancement du système bancaire parallèle pour la FED et des Banques européennes, ainsi qu'un rachat des obligations d'Etat pour soutenir leur dette par la BCE (en théorie interdit). Puisque l'union monétaire ne fait défaut ni aux Etats-Unis ni à la zone euro, il est donc intéressant de voir comment ces deux régions ont réussi à maintenir leur croissance depuis 2007, et ce qu'il en est des Etats les plus touchés dans les deux zones.

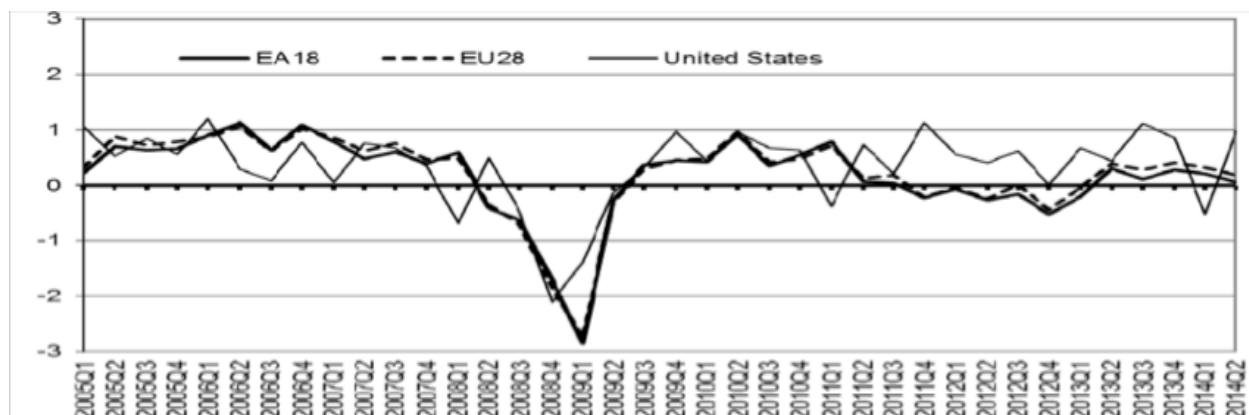
La comparaison du PIB et de la croissance est claire en ce qui concerne les résultats de la zone euro et des Etats-Unis. Les Etats-Unis sont plus dynamiques que la zone euro en terme de croissance depuis la crise. De plus, le creusement du déficit est moins important aux Etats-Unis (cependant, ceci est à relativiser du fait qu'aux Etats-Unis la dette fédérale ne prend pas en compte la dette des Etats).

Document 10 : Evolution comparée du PIB et des déficits publics en zone euro et aux Etats-Unis entre 2007 et 2014



Source : Bureau of Economic Analysis / Eurostat.

Document 11 : Taux de croissance des Etats-Unis et de la zone euro entre 2005 et 2014



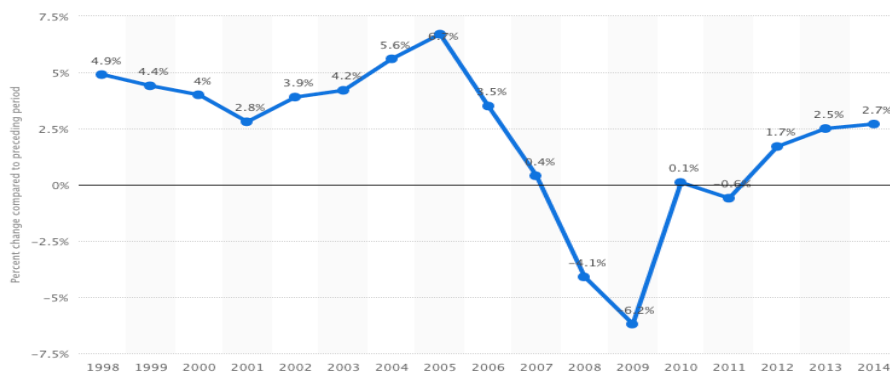
Source : Eurostat 2015.

On constate de plus depuis la fin 2011 une véritable chute de la croissance de la zone euro qui s'explique entre autre par la crise des dettes souveraines qui n'a pas touché les Etats-Unis.

En outre si l'on compare la « rémission » des Etats les plus touchés par la crise tels que la Floride pour les USA et l'Espagne pour l'Europe, on constate qu'avant et au début des années 2000 le taux de croissance de l'Espagne est égal sinon supérieur à celui de la Floride. De plus, à l'éclatement de la crise en 2008-2009, la croissance de la Floride chute plus vite et plus fortement que celle de l'Espagne en partie à cause d'un plus grand endettement des ménages pour les biens immobiliers aux Etats-Unis. Cependant depuis cette période l'Espagne est restée à des taux négatifs sinon relativement bas ne dépassant pas les 1,5% de croissance alors que la Floride, elle, était en 2014 à 2,7% de croissance. Un recouvrement de la croissance plus rapide et plus important aux Etats-Unis donc, malgré des mesures monétaires assez similaires. On peut donc supposer que ce plus grand dynamisme est dû à un soutien budgétaire plus important de l'Etat fédéral américain.

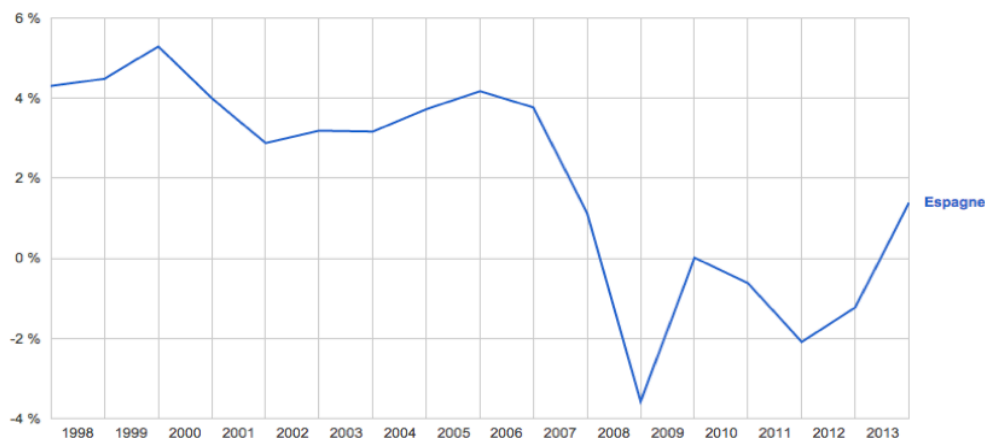
Document 12: Taux de croissance de la Floride entre 1998 et 2014

This statistic shows the annual change of the real GDP in Florida from 1998 to 2014 compared to preceding period. In 2014, the real GDP of Florida grew by 2.7 percent.



Source : site Statista, étude de 2016.

Document 13 : Taux de croissance de l'Espagne entre 1998 et 2014



Source : Banque Mondiale.

C) Des solutions en réalité difficiles à mettre en place dans la zone euro.

1) Les pays Européens sont-ils vraiment prêts ?

Ce que l'on peut observer dans la construction de la zone euro c'est que les mesures qui sont prises pour le maintien d'un équilibre budgétaire au sein de chaque pays sont des mesures qui sont prises au niveau fédéral à l'inverse des Etats-Unis. Mais, en revanche, il n'y a pas de mise en place d'un réel budget européen désynchronisé du budget des Etats. Un des facteurs explicatifs réside dans le fait que les mesures prises actuellement tendent à préserver la souveraineté budgétaire et politique des Etats. C'est en un sens l'un des premiers freins à la mise en place d'une union budgétaire européenne. Si, historiquement, les Etats-Unis ont construit après la guerre de sécession une union politique réelle en dépit des antagonismes nord-sud, ils partageaient des valeurs communes et culturelles bien plus fortes que les pays de la zone euro. Définir un budget commun c'est donner un pouvoir réel plus fort au conseil européen et à l'assemblée européenne. Quel pays de la zone euro actuellement est prêt à ce « sacrifice » ? Si l'amélioration économique semble légitime est-ce que les populations européennes et l'opinion publique seraient favorables à une mesure telle que la levée d'un impôt commun ? Dans l'idée que l'on puisse mettre en forme un véritable budget commun au sein de l'Europe, l'hypothèse de neutralité, c'est à dire que chaque pays bénéficie, à moyen terme, tour à tour d'une aide budgétaire par transfert est très forte.

2) Quelle égalité pour les pays européens ?

Ainsi une forme d'inégalité pourrait apparaître entre les différents pays de la zone euro concernant les aides du budget fédéral qu'ils perçoivent et leur contribution à ce budget. En effet, le rôle principal d'un budget fédéral serait d'estomper les chocs asymétriques en zone euro, cela passerait donc par une homogénéisation des situations économiques des différents membres. Homogénéisation notamment entre autre en termes de productivité, de compétitivité et d'éducation. Or, une étude menée par Jacques Sapir (l'étude complète est en annexe), économiste Français, montre que, pour le seul « rattrapage », dans ces domaines, de la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Espagne, au niveau de l'Allemagne, il faudrait que les « pays du Nord » consentent à un transfert budgétaire fédéral de 258 milliards d'euro par an principalement supporté par l'Allemagne en premier plan (probablement 90% du support soit une charge de 8% à 9% de son PIB), la Finlande, l'Autriche et les Pays-Bas.

En somme, cela pourrait aggraver les tensions déjà existantes et le sentiment d'injustice entre les différents pays européens. En outre cela pourrait renforcer le phénomène du passager clandestin et s'accompagnerait donc de mesures restrictives et de surveillances venant par exemple renforcer celles du pacte budgétaire européen.

3) *Quelle efficacité pour le Budget commun ?*

Le dernier point nous amène donc à nous questionner sur la véritable efficacité d'une telle mesure. En effet : la zone euro fait face à de nombreux problèmes qui empêcheraient la véritable efficacité d'une telle mesure. Aujourd'hui, comme on l'a vu précédemment, les pays européens font face à un « étouffement » quant aux mesures budgétaires et économique qu'ils peuvent prendre de manière indépendante : contraintes budgétaires strictes, contraintes sur l'inflation strictes, sans parler de l'impossibilité des politiques de dévaluation. S'ajoute à cela un décalage des cycles économiques et de la conjoncture économique de chaque pays et, sans entrer dans des considérations économiques, les différences culturelles et linguistiques des pays qui composent la zone euro. On voit donc qu'un budget commun, s'il permet de combler les déficits des Etats qui le composent tour à tour, contribuerait à lier encore plus les mains des politiques souveraines en termes de gestion de la dette. En effet, une façon d'envisager le financement et le fonctionnement du budget est que chaque état participe et bénéficie plus ou moins d'une part du budget commun en fonction de la période conjoncturelle du cycle économique dans laquelle il se situe. Donc, dans le but d'éviter le phénomène du passager clandestin avec des pays de la zone euro qui s'appuieraient trop souvent sur un budget commun financé par d'autre pays européens, on pourrait s'attendre à une rigueur qui s'accroît concernant les règles des dettes souveraines. De plus, contrairement aux Etats-Unis, les différences culturelles et linguistiques des Etats membres de la zone euro affaiblissent de manière considérable la mobilité des travailleurs, éléments clé dans l'atténuation des chocs asymétriques.

En outre, on parle ici de chocs asymétriques, mais qu'en est-il des problèmes systémiques et des chocs symétriques ? La zone euro, à l'inverse des Etats-Unis, possède des Etats très peu spécialisés et de plus en plus connectés, au niveau bancaire par exemple, ce qui entraîne des problèmes de chocs symétriques auquel cas, dans quelle proportion faudrait-il que le budget européen soit pensé pour pouvoir pallier à ce problème ?

Ainsi, le modèle américain bien qu'attractif semble difficile à mettre en place au niveau européen.

Conclusion :

Au travers des définitions abordées dans la première partie nous avons donc pu voir en quoi la zone euro était aujourd'hui privée des divers moyens de régulation de l'économie des pays qui la composent : inflation, dévaluation, réglementation budgétaire sont autant de manœuvres politiques et économiques souveraines qui se trouvent limitées par la réglementation européenne actuelle. Une réglementation qui avait pour but de maintenir une union monétaire légitime et crédible par la convergence des économies qui la constituent. Aujourd'hui cependant, l'union monétaire que nous connaissons apparaît

comme insuffisante au regard des nombreux chocs asymétriques qui ont secoués l'Europe depuis la crise de 2008 et de la crise des dettes souveraines que nous subissons.

Ainsi face à ces problèmes, la question d'un fédéralisme budgétaire de la zone euro comme outil supplémentaire de gestion économique de ce vaste territoire a suscité nombre de débats et de questionnements. Une solution suggérée, envisagée même, dont on a pu voir quels pourraient en être les effets sur l'application d'un Policy-mix fédérale et d'une meilleure coordination au niveau du marché du travail et du chômage notamment, en deuxième partie.

En outre, le modèle Américain, à bien des égards, semblait constituer un modèle auquel l'Europe pouvait s'identifier et s'appuyer pour légitimer la nécessité d'une union budgétaire. Les Etats-Unis, eux aussi passés par de multiples crises qui ont mis à épreuve leur union monétaire, ont réussi à construire un système budgétaire fédéral solide. Or, par les notions réglementaires et les divers problèmes énoncés en troisième partie, on a pu constater que le modèle américain ne pouvait pas s'appliquer exactement à la zone euro, et que bien des difficultés à la fois techniques, culturelles et concernant des soucis d'équité, entravaient la construction d'une telle union.

Le fédéralisme budgétaire européen apparaît donc comme la solution à adopter pour sauver et maintenir la zone euro mais ce projet ne pourra se concrétiser qu'à la condition de nombreux sacrifices de la part des européens. A la fois en terme de redressement et de rattrapages économiques pour certains (la Grèce et l'Espagne par exemple) et de solides et lourdes contributions pour d'autres (l'Allemagne ou la Finlande). Des coordinations politiques et des négociations importantes seraient donc à envisager pour l'obtention d'un tel fédéralisme. Un défi qui s'ajoute à ceux que la zone euro a dû relever depuis quelques temps et qui nécessitera un esprit de solidarité, d'entraide, de sentiment d'appartenance à une union et de partage culturel sans lesquels la zone euro ne pourra certainement pas survivre.

En outre, face à la complexité de la situation, d'autres solutions sont envisagées. A titre d'exemple, l'économiste français Christian Saint-Etienne expose l'idée d'une dualité de la zone euro. Une zone euro, une banque centrale et une monnaie divisée en deux : l'euromark pour l'Allemagne, l'Autriche et les pays scandinaves, et, l'eurofranc pour les pays du Sud et la France. Une position économique légitime de par les points communs des pays constituant les deux groupes et les oppositions entre pays qui amènent à cette division. Une solution qui permettrait aussi une meilleure coordination et gestion des politiques monétaires et budgétaires.

Bibliographie :

Sites internet :

- www.tresor.economie.gouv.fr
- www.natixis.com
- www.vie-publique.fr
- www.fr.wikipedia.org
- www.ncsl.org
- www.alternatives-economiques.fr
- www.statista.com
- www.observatoiredeleurope.com
- www.lemonde.fr
- www.lesechos.fr
- www.banque-france.fr
- www.science-economique.blogspot.fr
- www.economie.trader-finance.fr
- www.econ.sciences-po.fr
- www.robert-schuman.eu
- www.melchior.fr

Livres et études :

- Initiation à l'économie, Pierre-Oliver Beffy, 2008.
- Dictionnaire d'Economie et de Sciences Sociales, C-D Echaudemaison, Edition Nathan 2006
- Mundell, R. (1961), A Theory of Optimum Currency Areas, American Economic Review, Vol. 51.
- Fatas, A. (1997), Does EMU Need a Fiscal Federation?, INSEAD.

Annexe :

- *Etude de Jacques Sapir :*

Ce que nous coûterait le fédéralisme budgétaire

Passer au « fédéralisme » implique que les politiques budgétaires des États membres de la fédération soient contrôlées par le gouvernement « fédéral », en l'occurrence dans la situation actuelle la Commission Européenne. Mais, le « fédéralisme » implique aussi des transferts budgétaires importants, qui existent d'ailleurs dans les États fédéraux. D'après une estimation de l'économiste Jacques Sapir, ils représenteraient au minimum 258 milliards d'euros par an pour les seuls pays du sud (Grèce, Italie, Espagne, Portugal), hors fonds structurels et aides financières actuelles. Autant dire que les transferts massifs qu'implique le fédéralisme budgétaire sont évidemment impossible.

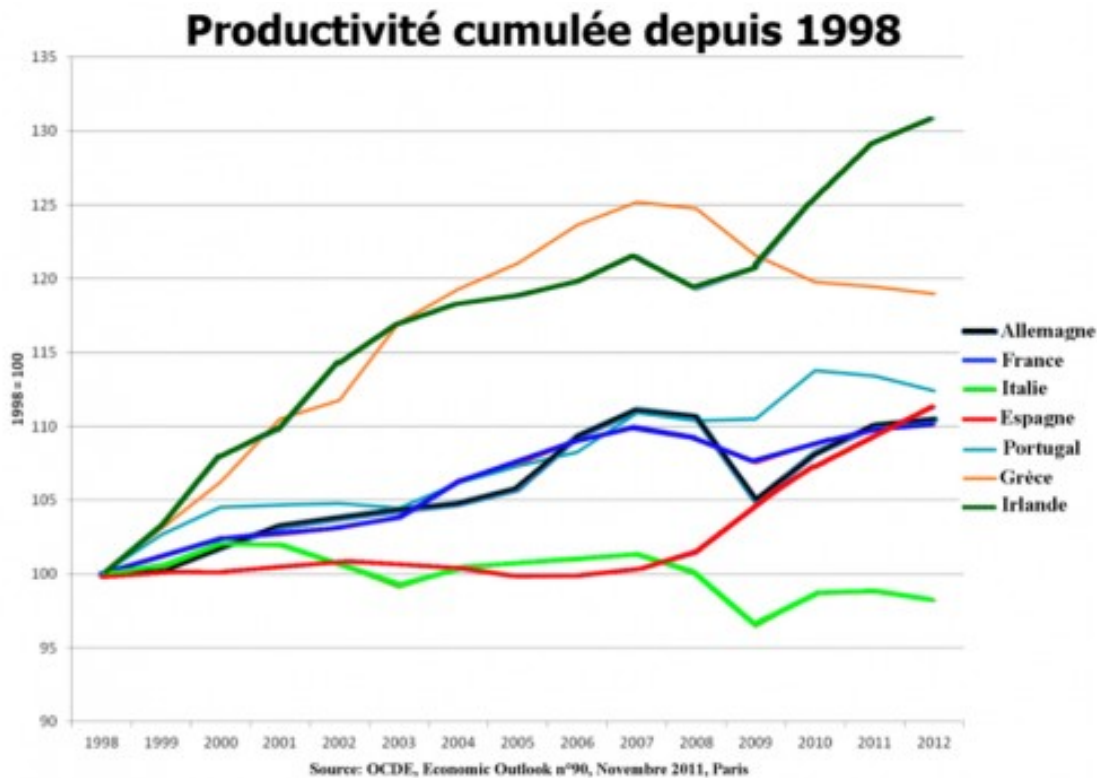
L'hypothèse « fédérale » fait actuellement couler beaucoup d'encre. Elle est présentée comme « la » solution à la crise de l'Euro, les autres alternatives étant l'appauvrissement dramatique des pays du « sud » de la zone Euro ou l'éclatement de la dite zone [1]. Certains n'hésitent pas à ajouter qu'elle était déjà en germe dans les imperfections aujourd'hui reconnues de la zone Euro [2]. Pour autant, il ne semble pas que l'on ait une réelle compréhension de ce qu'implique la constitution d'une « Fédération Européenne », et en particulier du point de vue des flux de transferts. Par contre, on commence à en percevoir les contraintes, et ceci en particulier dans l'abandon de la souveraineté budgétaire. La volonté de l'Allemagne de soumettre les budgets à une décision préalable de Bruxelles va, bien évidemment, dans ce sens [3].

En effet, passer au « fédéralisme » implique que les politiques budgétaires des États membres de la fédération soient contrôlées par le gouvernement « fédéral », en l'occurrence dans la situation actuelle la Commission Européenne. Mais, le « fédéralisme » implique aussi des transferts budgétaires importants, qui existent d'ailleurs dans les États fédéraux, qu'il s'agisse de l'Allemagne, des Etats-Unis, du Brésil ou de la Russie. Le Président russe, Vladimir Poutine, a d'ailleurs parfaitement posé le problème en signalant, lors de la discussion qu'avec des experts internationaux on a eu avec lui, que le passage à une monnaie unique entre pays fortement hétérogènes impliquait des flux de transferts élevés [4].

I. Le niveau d'hétérogénéité au sein de la zone Euro

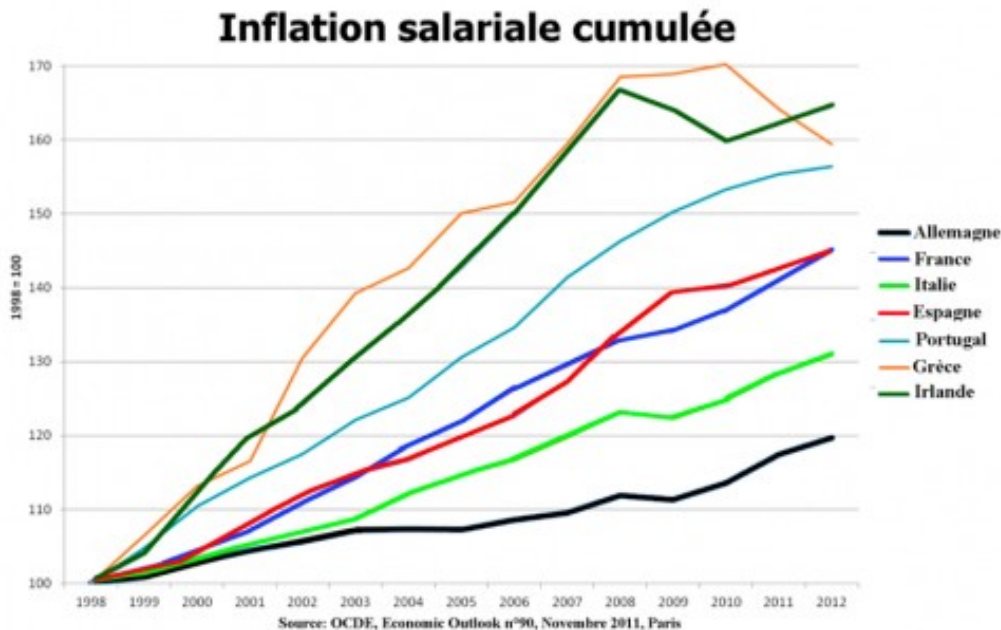
Trois éléments permettent de mesurer le niveau d'hétérogénéité de la Zone Euro. Le premier est incontestablement la hausse cumulée de la productivité du travail dans les différents pays. Les niveaux d'origine étaient déjà très différents, avec des écarts de 1 à 3, et l'Allemagne et la France avaient une productivité très élevée en 1998. Logiquement, les autres pays auraient dû rattraper le niveau de productivité. On constate que ceci s'est bien passé pour la Grèce [5], du moins jusqu'en 2008, et l'Irlande, mais absolument pas pour l'Italie. L'Espagne et le Portugal ont maintenu l'écart que ces pays avaient avec la France et l'Allemagne. La création de l'Euro n'a donc pas engendré de mouvement général de convergence entre les économies, et les écarts de productivité du travail se sont maintenus, voire se sont aggravés dans le cas de l'Italie.

Graphique 1



Mais un autre facteur doit être pris en compte, c'est l'inflation induite par les salaires sur longue période. Les écarts sont ici très importants. Dans une situation « normale », ils auraient pu être corrigés par des dévaluations, ce qu'interdit l'appartenance à une monnaie unique. En 2010, l'écart de la Grèce à l'Allemagne était de 50%. Il tend à baisser à la suite de la politique dramatique mise en œuvre en Grèce, mais dont la conséquence a été de plonger le pays dans une dépression extrêmement violente. L'Espagne, qui a maintenu son écart de productivité avec l'Allemagne, à vue son inflation salariale accumuler un écart de 25% avec ce dernier pays, tout comme la France par ailleurs. L'Italie, dont l'inflation salariale apparaît la plus faible par comparaison avec l'Allemagne, accuse un écart de 12%, auquel il faut ajouter pour mesurer l'écart de compétitivité, le retard qu'elle a pris en matière de productivité.

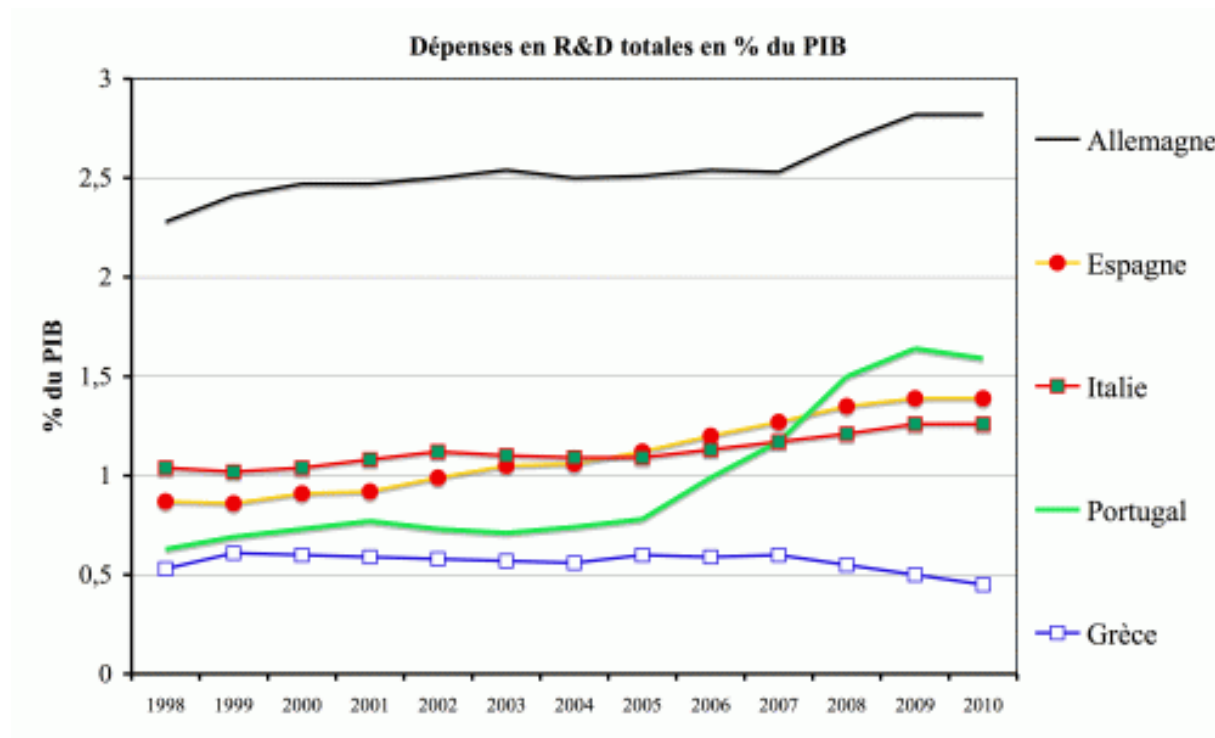
Graphique 2



On le voit, la combinaison des gains cumulés de productivité et du mouvement de l'inflation salariale, se traduit par une ouverture des écarts de compétitivité. En fait, la différence des taux d'inflation au sein d'une monnaie unique renvoie à l'existence de taux structurels d'inflation différents entre pays, et dictés par les structures économiques de ces pays. Contrairement à l'opinion la plus répandue, l'inflation n'est pas majoritairement un phénomène monétaire. En effet, si tel avait été le cas, comme nous avons été sous la même politique monétaire dans le cadre de la monnaie unique, les taux d'inflation auraient dû être les mêmes. L'existence de niveaux structurels d'inflation différents entre les pays [6] implique soit le retour à la flexibilité des taux de change (des dévaluations régulières) soit des flux de transferts.

Mais il faut aussi tenir compte d'un troisième facteur. La compétitivité allemande n'est pas que le produit de gains de productivité et d'une faible inflation. C'est aussi un gain en qualité des produits, en capacité à « monter en gamme ». Ceci peut se mesurer par la comparaison des dépenses de Recherche et Développement (R&D) tant publiques que privée. Ici l'écart avec les pays du « sud » de la zone Euro est important, et régulier, sur longue période.

Graphique 3



On voit bien que cet écart a des conséquences sur les gains de productivité. On peut aussi y inclure les écarts du point de vue de la formation de la main-d'œuvre et du niveau de scolarisation d'une classe d'âge. En 2010, le nombre de jeunes n'ayant qu'un niveau d'éducation inférieur au 2^{ème} cycle du secondaire était de 14% de la classe d'âge en Allemagne, 29% en France, 45% en Italie et 47% en Espagne [7]. La dépense par étudiant à l'université était de 15 711 euros (en moyenne) pour l'Allemagne, de 14 642 euros en France, mais seulement de 9 562 euros en Italie [8]. Ceci indique bien la nature des efforts qu'il faudrait consentir dans un cadre fédéral pour que les différents pays du « sud » puissent combler leur écart avec l'Allemagne.

II. L'importance des transferts

Les transferts que l'on va ici calculer ne portent QUE sur quatre pays (Grèce, Portugal, Espagne et Italie), et ils n'incluent pas les aides communautaires déjà existantes. Le premier point consiste à calculer l'écart accumulé depuis 10 ans dans les dépenses de R&D. Cet écart se monte, en pourcentage du PIB de chaque pays, à :

Espagne	17,3%
Italie	17,2%
Portugal	18,8%
Grèce	24,0%

À cela il faut ajouter l'écart instantané (sur 2010) :

Espagne	1,43%
Italie	1,56%
Portugal	1,23%
Grèce	2,37%

Si l'on calcule un rattrapage sur 10 ans, cela implique un transfert annuel en provenance des pays du « nord » calculé en points de PIB de chaque pays pour **rattraper l'écart accumulé en dépenses de R&D** de :

Espagne	3,16%
Italie	3,28%
Portugal	3,11%
Grèce	4,77%

Le deuxième point important consiste à permettre à ces pays d'effectuer un **rattrapage de leurs systèmes d'éducation**. Les dépenses nécessaires, pour réduire le nombre de jeunes sortant avec un niveau inférieur au 2^{ème} cycle du secondaire, sont estimées, toujours en points de PIB du pays, à :

Espagne	2,00%
Italie	2,00%
Portugal	3,00%
Grèce	3,50%

Le troisième point consiste à stabiliser la demande à l'intérieur de ces pays car, sinon, les efforts consentis dans le domaine des dépenses de R&D et dans le domaine de l'éducation ne serviront à rien. Cette stabilisation de la demande peut passer par la rénovation ou la construction d'infrastructures, mais aussi par un soutien à la demande de certaines catégories de la population. **Calculées en points de PIB de chaque pays, ces dépenses se montent annuellement, et pour une période de dix ans à :**

Espagne	3,00%
Italie	2,50%
Portugal	4,00%
Grèce	6,00%

Si l'on fait la somme de ces dépenses, qui devront être financées par des transferts budgétaires en provenance des pays du « nord » de la zone Euro, on aboutit au total suivant, dont on rappelle qu'il est annuel et calculé sur la base d'un rattrapage en 10 ans des écarts de ces différents pays :

	Contribution en % du PIB pour récupérer le retard en R&D	Contribution en % du PIB pour récupérer le retard en éducation	Contribution en % du PIB pour relancer la demande	Total (en % du PIB de chaque pays)	PIB 2011 pour chaque pays en Mlrd Euros	Montant de l'aide annuelle en Mlrd d'euros en cas de transferts fédéraux
Espagne	3,16%	2,00%	3,00%	8,16%	1063,36	86,76
Italie	3,28%	2,00%	2,50%	7,78%	1580,22	122,99
Portugal	3,11%	3,00%	4,00%	10,11%	170,93	17,27
Grèce	4,77%	3,50%	6,00%	14,27%	215,09	30,69

Le total se monte donc à 257,71 milliards d'euros par an. Ce total n'est pas le total de tous les transferts (d'autres pays ont des besoins), et il n'inclut pas la contribution communautaire (qui est un coût net pour des pays comme l'Allemagne et la France), mais il couvre les besoins nécessaires pour que puisse survivre la zone Euro **hors les besoins financiers immédiats, qui impliquent déjà une contribution non négligeable de l'Allemagne et de la France.**

Quels en seraient les contributeurs ?

La France ne pourrait pas apporter sa contribution, car elle devrait elle aussi financer un effort de rattrapage, de l'ordre de 1,5 % à 2 % de son PIB. Le financement des transferts reposerait donc sur l'Allemagne, la Finlande, l'Autriche et les Pays-Bas. **On peut donc penser que l'Allemagne supporterait 90% du financement de la somme de ces transferts nets, soit entre 220 et 232 milliards d'euros par an (équivalent à un total de 2200 à 2320 milliards sur dix ans), soit entre 8% et 9% de son PIB.** D'autres estimations donnent des niveaux encore plus élevés, atteignent même 12,7% du PIB[[9]][url:http://russeurope.hypotheses.org/453#_ftn9#_ftn9](http://russeurope.hypotheses.org/453#_ftn9#_ftn9) . Nous considérons que notre estimation est cependant la plus réaliste. **Elle n'en reste pas moins à un niveau impossible à financer pour l'Allemagne, que celle-ci en ait ou non la volonté.** Dès lors, on peut comprendre la stratégie de Mme Merkel qui cherche à obtenir un droit de contrôle sur les budgets des autres pays mais qui se refuse à envisager une « union de transferts » qui serait cependant la forme logique que prendrait une structure fédérale pour la zone Euro.

Il convient donc de tirer toutes les conséquences de ceci : le fédéralisme n'est pas possible et il est sans objet de dissenter sur le fait de savoir s'il serait une bonne ou une mauvaise solution. Il ne reste donc que deux possibilités : soit l'appauvrissement rapide des pays du « sud » de la zone Euro, avec les conséquences politiques extrêmement déplaisantes que l'on devine et qui pourraient bien aboutir à une remise en cause de l'Union Européenne elle-même, soit la dissolution de la zone euro pour permettre les réajustements nécessaires sans recourir à des transferts massifs.

[1] Patrick Artus, *Trois possibilités seulement pour la zone euro*, NATIXIS, *Flash-Économie*, n°729, 25 octobre 2012.

[2] Michel Aglietta, *Zone Euro : éclatement ou fédération*, Michalon, Paris, 2012.

[3] Voir la déclaration faites par Mme Merkel le 7 novembre, *les Echos*

[4] Jacques Sapir, "La diplomatie russe, entre Asie et Euro(pe)", billet publié sur le carnet Russeurope le 27/10/2010

[5] Ce qui apporte le démenti le plus cinglant à tous les imbéciles qui croient que les Grecs ne sont que des « cueilleurs d'olives »...

[6] Jacques Sapir, *Inflation monétaire ou inflation structurelle ? Un modèle hétérodoxe bisectoriel*, Working paper, Juin 2012

[7] OCDE, *Regards sur l'éducation*, Paris, 2012.

[8] Idem, chiffre pour 2009.

[9] Patrick Artus, « La solidarité avec les autres pays de la zone euro est-elle incompatible avec la stratégie fondamentale de l'Allemagne : rester compétitive au niveau mondial ? La réponse est oui », NATIXIS, *Flash-Économie*, n°508, 17 juillet 2012.