

FLASH ÉCONOMIE

RECHERCHE ÉCONOMIQUE

02 février 2010 – N° 38

Que coûterait le fédéralisme fiscal à la zone euro ?

Alors que onze pays sur seize affichent des déficits courants, la zone euro prise dans son ensemble ne souffre pas de déficit d'épargne. Une crise de la dette, pour un de ses pays membres, n'aurait donc jamais eu lieu si un transfert d'épargne était organisé institutionnellement.

Le fédéralisme fiscal allemand réalise un tel transfert. Nous regardons ce qu'impliquerait sa mise en place au niveau de la zone euro :

- *200 Mds EUR annuels (2,1% du PIB) suffiraient. Les trois quarts pourraient être financés par les recettes de TVA, le reste par un gouvernement économique, voire l'UE dont il faudrait alors augmenter le budget de 45%.*
- *Onze pays devraient fournir cet effort financier (la France devrait reverser 60 Mds EUR) ; sept pays en seraient bénéficiaires (Chypre, Espagne, Grèce, Slovaquie, Malte, Portugal et Slovaquie).*
- *Deux conditions sont nécessaires : l'harmonisation des taux d'imposition et la déclaration politique d'égalité des niveaux de vie au sein de l'UEM.*

RECHERCHE ECONOMIQUE

Rédacteurs :

Sylvain BROYER
Costa BRUNNER

Les bénéfices sont potentiellement immenses (taux d'intérêt similaires, croissance potentielle plus forte, convergence des prix).

La crise de la dette grecque n'aurait jamais dû avoir lieu !

La révision à la hausse des prévisions officielles de déficits publics grecs en fin d'année 2009 (de 6 à 12,7% du PIB) n'aurait jamais conduit à un tel écartement des taux d'intérêt sur les dettes souveraines des Etats membres (**graphique 1**), si la construction européenne était aboutie, puisque :

- l'Union monétaire prise dans son ensemble ne souffre pas de déficit d'épargne (**graphique 2**) ;
- Le financement extérieur des pays membres qui subissent aujourd'hui un fort déficit d'épargne (Grèce, Irlande, Espagne, Portugal, etc.) est assuré pour l'essentiel par les autres pays membres de la zone euro (**tableau 1**).

Il suffirait donc d'organiser le transfert de l'épargne entre les pays de la zone euro et de l'allouer aux budgets publics nationaux, pour diminuer voire effacer les écarts de taux d'intérêt sur les dettes souveraines des Etats membres, et **faire avancer significativement l'UEM vers le statut de zone monétaire optimale**.

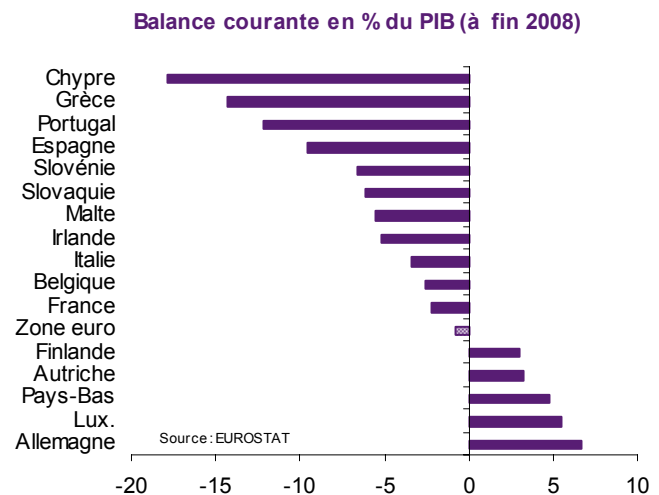
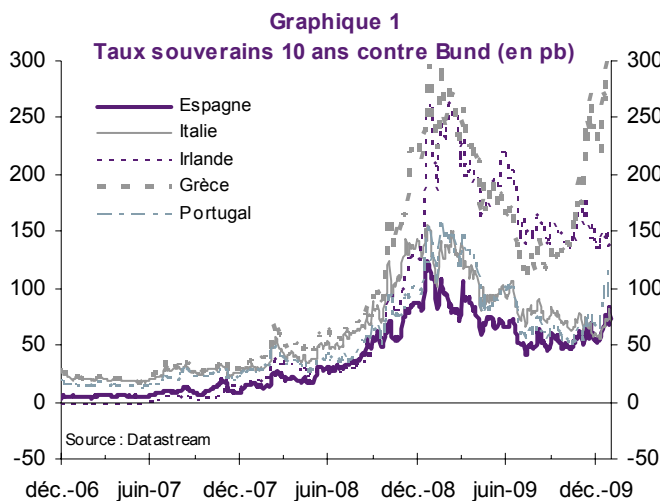


Tableau 2- Détention de la dette extérieure (en % total, approx. NATIXIS)

	Par la zone euro	Par la France et l'Allemagne
Autriche	69%	40%
Belgique	67%	31%
Chypre	73%	19%
Finlande	51%	28%
France	55%	11%
Allemagne	52%	15%
Grèce	85%	39%
Irlande	54%	30%
Italie	79%	36%
Luxembourg	39%	18%
Malte	55%	19%
Pays-Bas	63%	31%
Portugal	82%	46%
Slovaquie	76%	39%
Slovénie	85%	36%
Espagne	76%	44%
Moyenne	45%	17%

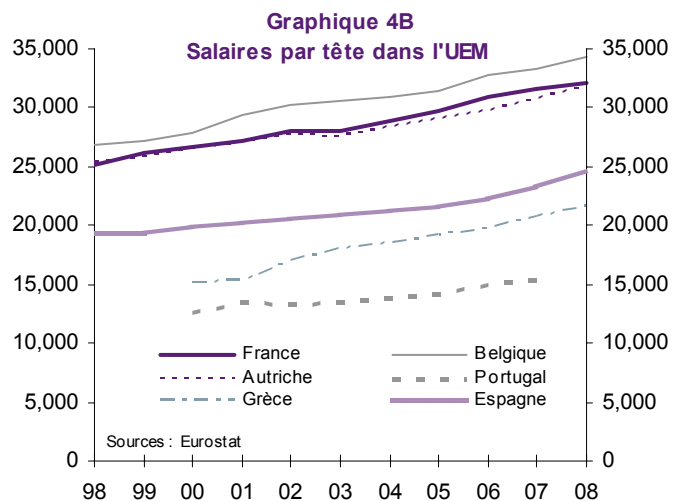
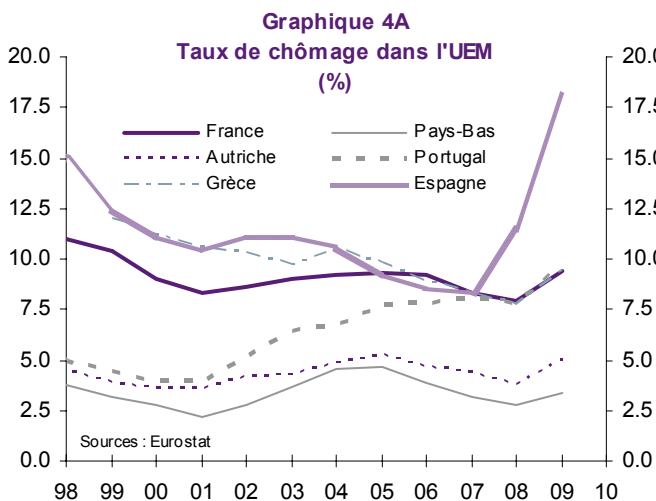
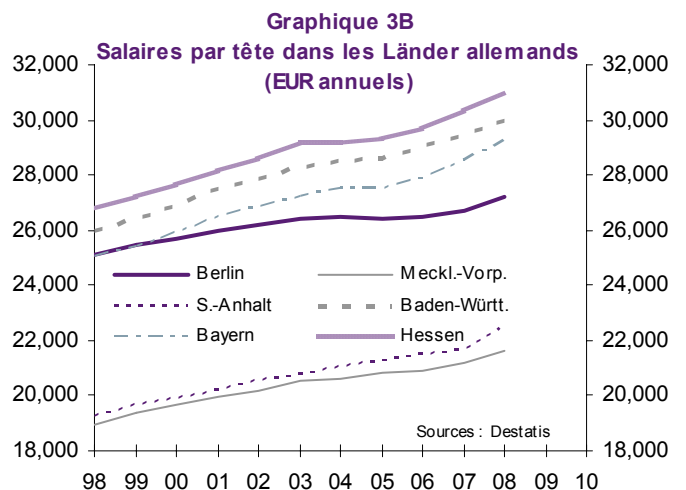
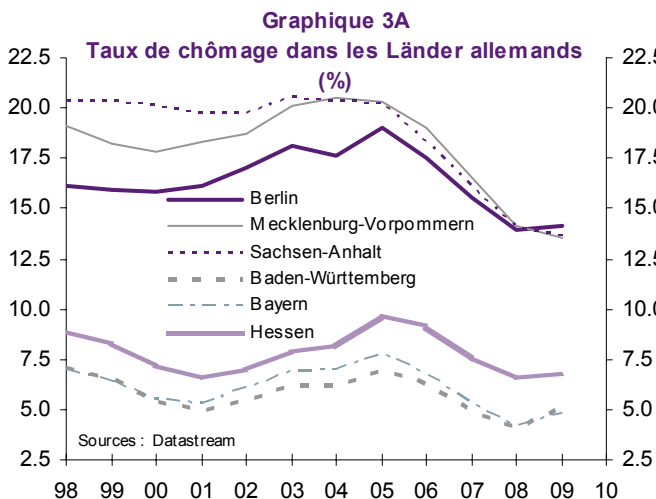
Source: FMI, Natixis

Le fédéralisme fiscal allemand en exemple

La République fédérale d'Allemagne, membre fondateur de la zone euro, est une Fédération composée de seize régions (Länder), autant qu'il y a actuellement de pays en zone euro.

Les Länder jouissent comme les pays membres de la zone euro de l'autonomie budgétaire et politique. Ils sont tous dotés de gouvernements et de parlements élus. Toutefois, il existe des règles fédératrices édictées par la Loi fondamentale (Grundgesetz), que chaque Land reconnaît dans sa propre Constitution.

Les divergences économiques entre Länder allemands ne sont pas moins prononcées qu'entre pays de la zone euro (**graphiques 3A-B et 4A-B**).



Mais à la différence de la zone euro, la Loi fondamentale allemande déclare le principe d'égalité des niveaux de vie entre citoyens (Art 106§3). Aussi, un correctif budgétaire existe afin de gommer les divergences économiques entre Länder. Ses principes techniques sont présentés en **annexe 1**, mais retenons-en ici les points suivants :

- Les recettes fiscales par habitant servent de toise qui anime les transferts entre Länder. C'est ici une mesure différente du PIB par tête qui décide de l'attribution des fonds européens dans l'UE.
- Le système vise à ramener les recettes fiscales par habitant dans tous les Länder à 99,5% de la moyenne nationale.

- 25% des recettes de TVA collectées par les Länder sont mises en commun à cet effet. La solidarité des moyens est donc bien plus importante que dans l'UE, au budget de laquelle les pays membres versent au plus 0,3% de leurs recettes de TVA.
- L'Etat fédéral allemand, qui collecte aussi des impôts, peut combler les écarts si les recettes communes de TVA ne suffisent pas. Le budget de l'UE avec 121 Mds EUR de recettes (1% du PIB de l'UE) ne le permettrait pas.
- Une procédure d'urgence existe enfin au cas où malgré tout, un Land connaît des difficultés budgétaires aggravées. Cette procédure prévoit le déblocage de moyens supplémentaires contre une mise sous tutelle budgétaire du Land en question. La Grèce en aurait très probablement bénéficié à l'échelle européenne.

200 Mds EUR annuels pour « souder » la zone euro

Appliquons maintenant les principes techniques de la péréquation financière allemande aux pays membres de la zone euro.

Les appliquer aux 27 pays de l'UE n'aurait aucun sens aujourd'hui puisque l'Union Européenne s'étend sur plusieurs zones monétaires. Le change et les taux d'intérêt peuvent servir de variables d'ajustement aux écarts d'épargne, ce qui est impossible en union monétaire.

La première étape consiste à regarder les écarts de recettes fiscales par habitant entre pays membres. La moyenne est de 7145 EUR par habitant dans l'UEM ; sept pays se situent en dessous de cette marque (Chypre, Espagne, Grèce, Slovaquie, Malte, Portugal et Slovaquie, **graphique 5**), ils devraient donc bénéficier de recettes fiscales supplémentaires versées par les onze autres pays membres de l'union. Il est intéressant de noter que l'Irlande serait payeur dans un tel système, pas receveur.

La seconde étape consiste à combler les écarts entre pays de sorte à ce que les recettes fiscales par habitant atteignent partout 99,5% de la moyenne (**tableau 2** et **graphique 6**). Pour égaliser les niveaux de vie entre citoyens d'une zone euro fédérale, il faudrait :

- Reverser par habitant 5130 EUR aux slovaques, 3300 EUR aux maltais et aux Portugais, un peu moins de 3000 EUR aux Slováques et aux grecques, 2100 EUR aux espagnols et 341 EUR aux chypriotes.
- Que les Luxembourgeois donnent 13000 EUR de taxes par habitant, les Finlandais 3500 EUR, etc. Les Français devraient donner 940 EUR par habitant, les italiens deux fois moins, les allemands neuf fois moins car l'est du pays est toujours très pauvre.
- En rapportant à la taille de la population des pays membres, reverser annuellement 96 Mds EUR à l'Espagne, 35 Mds au Portugal, autour de 30 Mds à la Grèce et à la Slovaquie.
- Que la France accepte de fournir le plus gros effort financier, de l'ordre de 60 Mds EUR annuels.

Graphique 5
Recettes fiscales par habitant dans l'UEM
(fin 2008, en '000 EUR)

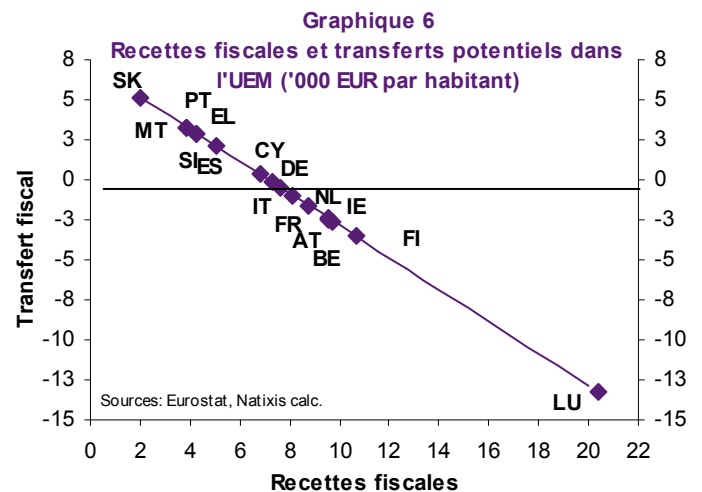
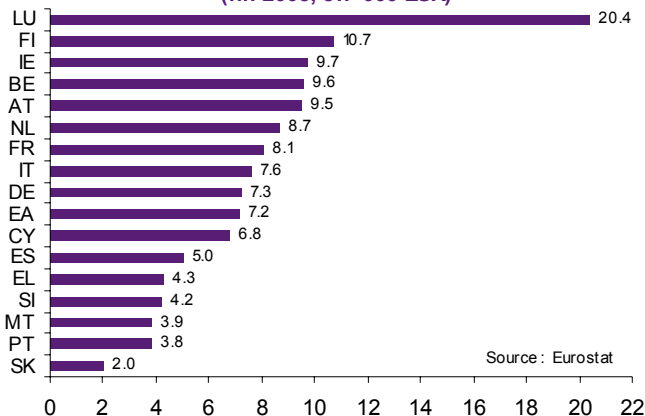


Tableau 2 - Recettes fiscales et transferts nécessaires

	Recettes fiscales par habitant (EUR)	Transferts nécessaires par habitant (EUR)	Transfert nécessaires total (Mds EUR)	Transfert nécessaires total (% du PIB)
BE	9,590	2,445	26	-7.6
DE	7,275	131	11	-0.4
IE	9,725	2,580	11	-6.3
EL	4,275	-2,870	-32	13.5
ES	5,044	-2,100	-96	8.8
FR	8,087	942	60	-3.1
IT	7,645	501	30	-1.9
CY	6,804	-341	0	1.6
LU	20,418	13,274	6	-16.5
MT	3,855	-3,289	-1	23.8
NL	8,721	1,577	26	-4.4
AT	9,536	2,392	20	-7.1
PT	3,843	-3,302	-35	21.1
SI	4,222	-2,922	-6	15.9
SK	2,017	-5,127	-28	42.8
FI	10,706	3,561	19	-10.2
EA 16	7,145		-198	

Sources: Eurostat, Natixis calc.

Légende

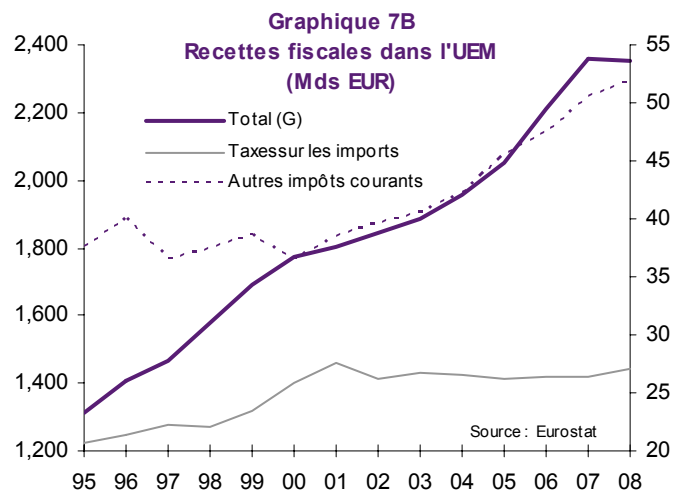
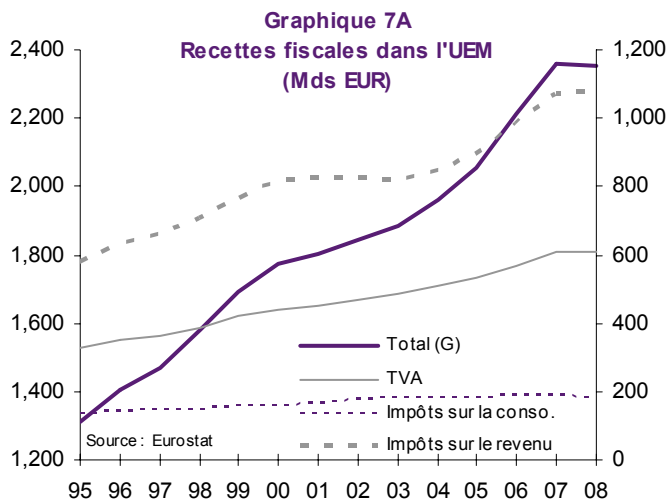
BE	Belgique	LU	Luxembourg
DE	Allemagne	MT	Malte
IE	Irlande	NL	Pays-Bas
EL	Grèce	AT	Autriche
ES	Espagne	PT	Portugal
FR	France	SI	Slovénie
IT	Italie	SK	Slovaquie
CY	Chypre	FI	Finlande

Ainsi, selon les principes du fédéralisme fiscal allemand, **200 Mds EUR de transferts annuels (2,1% du PIB de la zone euro)** suffiraient pour aplanir l'essentiel des divergences économiques entre pays de la zone euro et éviter toute difficulté de financement externe.

De tels transferts ne pourraient pas être financés entièrement par les recettes de TVA, puisque leur quart, maximum qui est mis en commun, n'amènerait que 150 Mds EUR annuels (graphiques 7A et 7B).

Comme dans le fédéralisme allemand et selon le principe de subsidiarité, un organe supérieur devrait donc amener les 50 Mds annuels manquants. **Dans le cas de la zone euro, il faudrait soit un gouvernement économique, soit que le budget annuel de l'UE soit augmenter de +45%.**

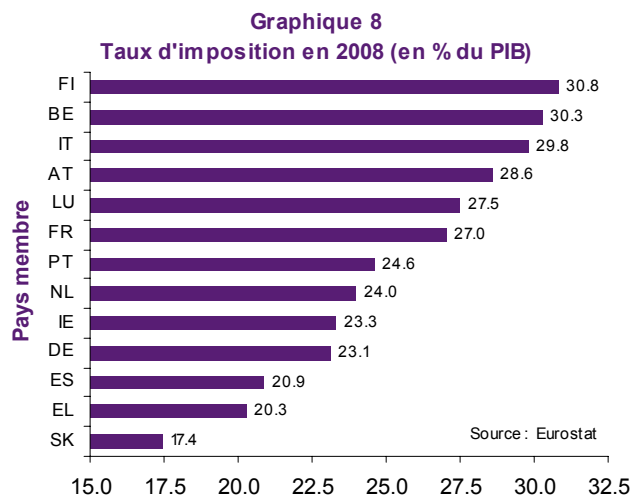
En point de repère, l'UE reverse 30 Mds EUR annuels aux titres des fonds de concurrence et de cohésion qui sont destinés à aplanir les divergences économiques entre 27 pays.



Quels prérequis à la mise en place d'un fédéralisme fiscal en zone euro ?

Nous voyons deux pré-requis indispensables à la mise en place technique du fédéralisme fiscal en zone euro :

- Le premier tient à l'harmonisation des taux d'imposition. Leur actuelle différence de niveau (**graphique 8**) fausse notre estimation des besoins en transferts fiscaux.
- Le second tient à la volonté politique. La péréquation fiscale est réalisée en Allemagne parce que la Constitution politique du pays pose le principe d'égalité des niveaux de vie entre citoyens. Ceci n'est toujours pas le cas de la construction européenne, ni dans l'UEM, ni dans l'UE.



Quels seraient les bénéfices du fédéralisme fiscal pour la zone euro ?

Les bénéfices de la mise en place d'un tel système en zone euro sont potentiellement immenses, bien que peu facilement quantifiables. Citons quelques avantages :

- L'effacement des écarts de taux d'intérêt à long terme sur les dettes souveraines des pays membres. Ils sont aujourd'hui très importants dans le contexte de la crise grecque (**graphique 1**). Certes, les pays contributeurs afficheraient un déficit structurel en tendance plus élevé, ce qui augmenterait le niveau des taux d'intérêt. Mais ceux des pays bénéficiaires baisseraient significativement.

- La hausse de la croissance potentielle, avec la baisse des taux d'intérêt et les transferts au profit de pays membres en rattrapage qui dynamiseraient à n'en pas douter les investissements publics.
- Les investissements ainsi financés génèreraient des emplois et des salaires. Ils favoriseraient donc à la fois les mouvements de population et la convergence des prix en zone euro.

Synthèse : une révolution politique pour seulement 2,1% du PIB

Alors que onze pays sur seize affichent des déficits courants, la zone euro prise dans son ensemble ne souffre pas de déficit d'épargne. Une crise de la dette, pour un de ses pays membres, n'aurait donc jamais eu lieu, si un transfert d'épargne au sein de la zone euro était organisé institutionnellement.

Le fédéralisme fiscal allemand réalise un tel transfert. Nous avons regardé ce qu'impliquerait sa mise en place au niveau de la zone euro :

- 200 Mds EUR annuels (seulement 2,1% du PIB) suffiraient. Les trois quarts pourraient être financés par les recettes de TVA, le reste par un gouvernement économique, voire l'UE dont il faudrait alors augmenter le budget de 45%.
- Onze pays devraient fournir cet effort financier (la France devrait reverser 60 Mds EUR soit 940 EUR par habitant) ; sept pays en seraient bénéficiaires (Chypre, Espagne, Grèce, Slovénie, Malte, Portugal et Slovaquie).
- Deux conditions sont nécessaires : l'harmonisation des taux d'imposition et la déclaration politique de l'égalité des niveaux de vie au sein de l'UEM.

Les bénéfices du fédéralisme fiscal sont potentiellement immenses (taux d'intérêt moins élevés et similaires entre pays, croissance potentielle plus forte pour la zone euro, convergence des prix).

Annexe 1 : le fédéralisme fiscal en Allemagne

La distribution des ressources fiscales et ses corrections comprennent trois moments : la distribution première, la péréquation financière et la procédure d'urgence.

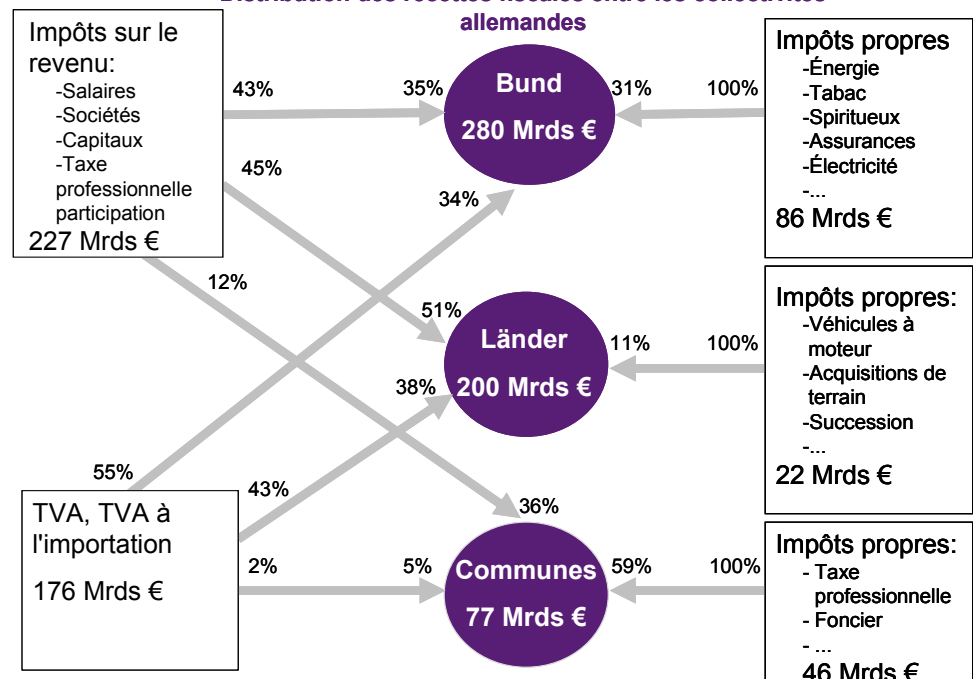
1. La distribution première des ressources

La distribution du produit fiscal entre collectivités territoriales allemandes s'effectue à deux niveaux (**tableau 1**):

- **Le partage du produit des impôts sur le revenu et la TVA** (y compris droits de douane), selon des clefs de répartition spécifiques. Le partage de ces impôts apporte au Bund environ 70% et aux Länder plus de 85% de leurs recettes fiscales ;
- **La collecte d'impôts propres.** Celle-ci puise à différentes sources; majoritairement des taxes sur la consommation pour le Bund, des taxes sur la consommation et le patrimoine pour les Länder, sur l'activité et le patrimoine pour les communes. Les impôts propres constituent plus de la moitié des ressources des communes, moins de 15% des ressources des Länder et 30% de celles du Bund.

Les ressources du Bund et des Länder reposent principalement sur les impôts communs, celles des communes sur les impôts propres. Les ressources du Bund sont bien équilibrées entre les différents types d'impôts (directs et indirects) ; celles des Länder sont fortement dépendantes des impôts sur le revenu et la TVA, celles des communes sur l'activité. Cette structure explique pourquoi les finances des différentes collectivités réagissent différemment au cycle conjoncturel.

Tableau 1
Distribution des recettes fiscales entre les collectivités allemandes

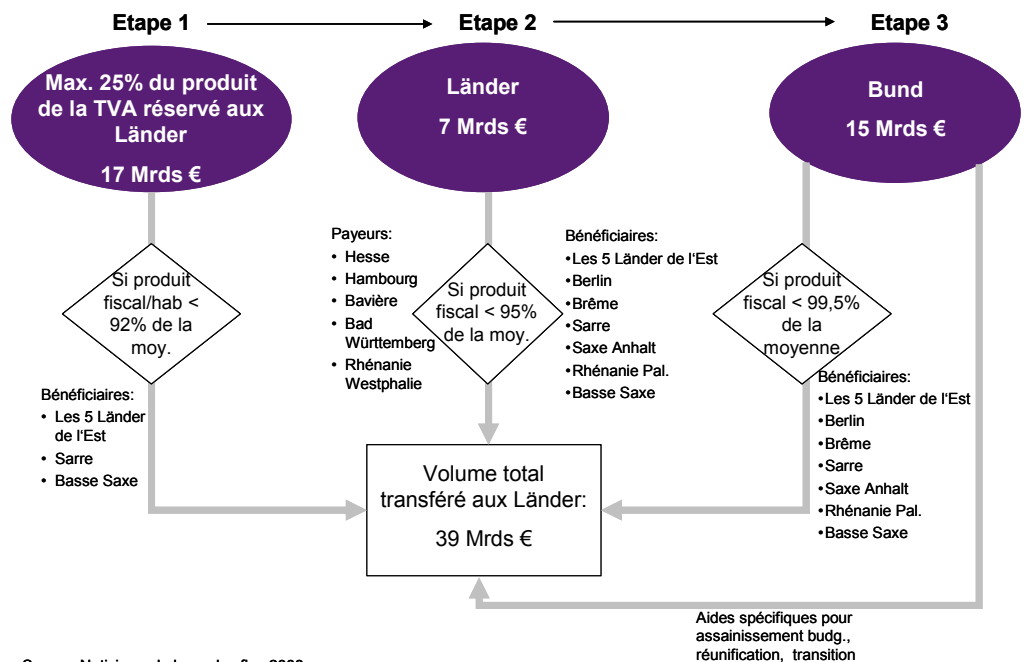


Source: Natixis sur la base des flux 2008

2. La péréquation financière

Selon l'activité et le nombre d'habitants, certains Länder disposent de ressources fiscales plus abondantes que d'autres. Afin de respecter le principe d'égalité des conditions de vie posé par la constitution allemande (Art 106 §3), **il faut donc corriger la dotation financière initiale des Länder.** C'est l'objectif dont se charge le système de péréquation financière en **3 étapes successives (tableau 2)**:

Tableau 2
Le système de péréquation financière



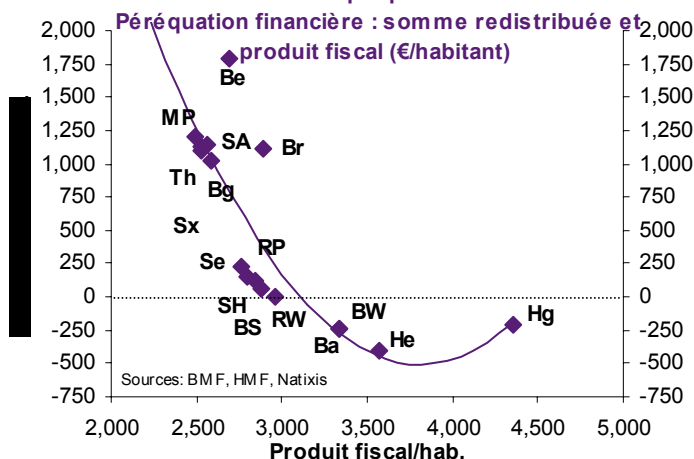
Source: Natixis sur la base des flux 2008

- **Etape 1:** répartition de la part du produit de la TVA réservée aux Länder (y compris droits de douane). Au maximum un quart de ces recettes sont réservées pour garantir au moins 92% du produit fiscal moyen par habitant.¹ Les trois quarts restants sont répartis, hors système de péréquation, selon le nombre d'habitants.
- **Etape 2:** redistribution des moyens entre les Länder. Les moyens financiers des Länder sont ramenés à 95% du produit fiscal moyen². Les Länder à villes portuaires (Brême, Hambourg, Mecklenbourg) tout comme les Länder-villes (Berlin, Brême, Hambourg) bénéficient d'avantages en raison de facteurs-coûts plus élevés. Les Länder qui n'atteignent pas la moyenne nationale reçoivent une somme qui augmente selon un barème dégressif de l'écart à la moyenne. Les Länder qui dépassent la moyenne nationale reversent une somme qui augmente selon un barème progressif du dépassement à la moyenne (**graphique 1**).
- **Etape 3:** Les moyens financiers des Länder sont ramenés à 99,5% du produit fiscal moyen grâce à des dotations, cette fois, en provenance du Bund. En plus de ces dotations générales, dont le montant est variable, l'Etat fédéral verse des aides spécifiques à certains Länder qui rencontrent des difficultés (frais importants de fonctionnement des administrations, développement des Länder de l'Est, assainissement budgétaire).

¹ Hors TVA et recettes fiscales des communes attenantes. Le montant redistribué est calculé de sorte à ramener les Länder à ce niveau. Celui-ci peut donc être inférieur à 25%.

² La base de comparaison diffère par rapport à la première étape. On inclut cette fois la TVA et la moitié des recettes fiscales des communes attenantes.

Graphique 1



Légende graphique 1

Ba	Bavière	MP	Mecklenbourg Poméranie
Be	Berlin	RP	Rhénanie Palatinat
Bg	Brandenburg	RW	Rhénanie Westphalie
Br	Brême	SA	Sachsen Anhalt
BS	Basse Saxe	Se	Sarre
BW	Baden Württemberg	SH	Schleswig Holstein
He	Hessen	Sx	Saxe
Hg	Hambourg	Th	Thuringe

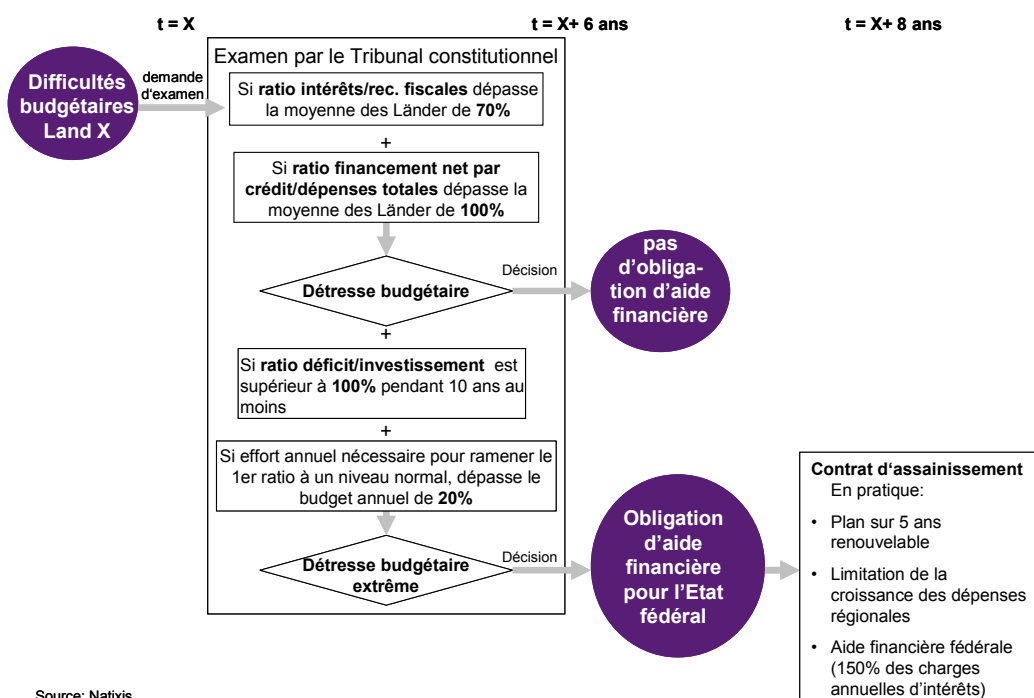
3. Une procédure d'urgence budgétaire

Cette procédure s'appuie sur un jugement du Tribunal Constitutionnel de 1992.

Sur la base de quatre critères financiers (tableau 3),³ le Tribunal Constitutionnel avait jugé que les Länder de la Sarre et de Brême n'étaient plus à même de garantir seuls leur équilibre budgétaire. L'Etat fédéral avait alors été mis dans l'obligation de les aider financièrement. L'aide atteignait 150% des charges annuelles d'intérêts et a couru jusqu'à fin 2004.

La procédure de détresse budgétaire extrême prévient un Land d'être mis en faillite. Mais elle n'est pas équivalente à une garantie du Bund sur la dette des Länder, notamment car elle n'est pas déclenchée automatiquement. Une plainte doit être déposée par le Land concerné auprès du Tribunal Constitutionnel. Son examen dure plusieurs années avant d'aboutir : 6 ans pour Brême et la Sarre, 4 ans pour Berlin. Par ailleurs, l'exécution du contrat d'assainissement peut être différée par rapport à la décision du Tribunal : 2 ans pour les Länder de la Sarre et de Brême.

Tableau 3
Mécanisme de la "détresse financière extrême"



Source: Natixis

³ D'après un rapport établi par le Pr. Wieland pour le sénat de Berlin en novembre 2002.