



**Études économiques
de l'OCDE**

États-Unis



OCDE



ÉDITIONS OCDE

**Volume 2005/22 – Décembre 2005
Supplément n° 4**

Études économiques de l'OCDE

États-Unis

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Also available in English

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Enjeux pour l'économie des États-Unis	25
Situation économique	26
Orientation de la politique macroéconomique	32
Perspectives et risques à court terme	35
Enjeux à court et moyen terme	36
Annexe 1.A1. Progrès de la réforme structurelle	47
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire ...	51
Perspectives du budget fédéral et processus budgétaire	52
Consolider le système de revenu de retraite	55
Options pour une réforme de la fiscalité fédérale	68
Conclusions	73
Notes	76
Bibliographie	78
Chapitre 3. Les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration ..	81
Principales caractéristiques et tendances des relations budgétaires entre niveaux d'administration	83
La répartition des obligations en matière de dépenses	89
Accroître l'efficacité des financements publics	101
Règles de discipline budgétaire et stabilisation macroéconomique	111
Conclusions	117
Notes	119
Bibliographie	122
Chapitre 4. Faire face à l'inévitable ajustement de la balance courante	127
Introduction	128
Comment le déficit commercial des États-Unis a-t-il pu prendre une telle ampleur?	129
Les risques liés aux mesures éventuellement requises pour restaurer la viabilité ...	137
Les chances d'une normalisation en douceur	141
Incidences du déficit courant sur les politiques des États-Unis	143
Conclusions	150
Notes	152
Bibliographie	156

Chapitre 5. Le marché du travail	161
Les faits stylisés	162
La demande de main-d'œuvre	165
Offre de main-d'œuvre	172
Rémunération et qualité de l'emploi	177
Politiques	179
Possibilités d'action	183
Bibliographie	184
Annexe 5.A1. Estimations du secteur privé concernant la délocalisation et ses incidences potentielles	186
Chapitre 6. Aspects énergétiques et environnementaux	189
Énergie	190
Aspects environnementaux	197
Remarques de conclusion	205
Bibliographie	207
Encadrés	
1.1. Une bulle immobilière?	28
1.2. Pourquoi les taux d'intérêt à long terme sont-ils si bas?	34
2.1. Structure actuelle du programme Social Security	56
2.2. Coordination de la TVA entre les niveaux d'administration : l'expérience canadienne	74
2.3. Recommandations relatives à la viabilité des finances publiques et à la discipline budgétaire	75
3.1. Transferts entre niveaux d'administration et maximisation du régime Medicaid	97
3.2. Le principe de destination dans le cadre d'une TVA infranationale	108
3.3. Les règles de discipline fiscale au Colorado : TABOR	115
3.4. Recommandations concernant les relations budgétaires	118
4.1. Le niveau viable du déficit de la balance courante	138
4.2. Résumé des recommandations découlant de l'analyse du déficit de la balance courante	151
5.1. Recommandations concernant le marché du travail	183
6.1. La panne de 2003 dans le nord-est du pays	194
6.2. Pourquoi les émissions de dioxyde de carbone par habitant liées à la consommation d'énergie sont-elles si élevées aux États-Unis?	201
6.3. Recommandations concernant les aspects énergétiques et environnementaux	206
Tableaux	
1.1. Contributions à la croissance du PIB	26
1.2. Indicateurs du marché du travail et des ménages	30
1.3. Prévisions à court terme	35
1.4. Performance structurelle	46
2.1. Impact de différentes mesures de réforme sur la solvabilité du régime Social Security	59
2.2. Détention d'actifs de régimes à prestations définies et de comptes IRA, 2001	67
2.3. Quelques dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 2004	69

3.1.	Dépenses des collectivités locales par type d'autorité et de fonction, 2001-02	87
3.2.	Affiliations à Medicaid et dépenses par catégorie, exercice 2002	94
3.3.	Variations annuelles des affiliations et des dépenses pour Medicaid, 2000-03	95
3.4.	Sources de revenu des personnes physiques, 1960-2004	103
4.1.	La balance des paiements : perspective historique	131
4.2.	Position extérieure globale nette des États-Unis	133
4.3.	Position créditrice nette des pays de l'OCDE	134
4.4.	Dépréciation du dollar et déficit de la balance courante des États-Unis	140
4.5.	Résultats des études PISA 2000 et 2003 pour les jeunes de 15 ans	149
5.1.	Sources de la croissance de la production et de la productivité aux États-Unis . . .	168
5.2.	L'externalisation par rapport aux autres pays	169
5.3.	Externalisation et fourniture de services externalisés	170
5.4.	Dépenses publiques et participation aux programmes du marché du travail dans plusieurs pays de l'OCDE	180
6.1.	Estimations des émissions nationales de polluants atmosphériques	197
6.2.	Économies découlant des systèmes de permis négociables	202

Graphiques

1.1.	Indicateurs économiques généraux	27
1.2.	Prix des logements et accessibilité au logement	29
1.3.	Coûts de main-d'œuvre, productivité et bénéfices	31
1.4.	Indicateurs financiers et compte des opérations courantes	32
1.5.	Anticipations inflationnistes	33
1.6.	Excédent du budget fédéral : scénario de référence et montant ajusté	37
1.7.	Prévisions des dépenses sociales à long terme	38
1.8.	Ressources financières des administrations infranationales dans les pays fédéraux	39
1.9.	Solde épargne/investissement	42
1.10.	Taux d'emploi	43
1.11.	Intensité énergétique et importations nettes d'énergie	45
2.1.	Budget fédéral : résultats pour des politiques différentes	53
2.2.	Social Security : recettes et dépenses prévues	58
2.3.	Programme Social Security : recettes et dépenses	61
2.4.	Part des gains totaux en excédent de l'assiette des rémunérations imposables . . .	62
3.1.	Recettes et dépenses totales des administrations publiques	84
3.2.	Ventilation des dépenses publiques	85
3.3.	Ventilation des recettes publiques	86
3.4.	Subventions fédérales aux États et aux collectivités locales	90
3.5.	Nombre d'allocataires sociaux	92
3.6.	Recettes fiscales des États et des collectivités locales	102
3.7.	Assiette de la taxe sur les ventes perçue par les États	105
3.8.	Endettement brut des États et des collectivités locales sur le marché du crédit . .	112
4.1.	La balance courante continue de se dégrader	129
4.2.	Croissance réelle des dépenses intérieures et du PIB	130
4.3.	Épargne et investissement intérieurs	135
4.4.	Épargne et investissement par secteur	136
4.5.	La fin du paradoxe de Feldstein-Horioka	144
4.6.	La dispersion des taux de chômage dans les 50 États a diminué	148
5.1.	Emploi	163
5.2.	Chômage et taux d'activité	164

5.3. Rémunération de la main-d'œuvre	165
5.4. Productivité du travail	167
5.5. Taux d'activité : tendances et cycles	172
5.6. Taux d'activité par âge et par sexe	173
5.7. Scolarisation et taux d'activité	174
5.8. Bénéficiaires de prestations d'invalidité	176
5.9. Salaires et prestations	178
6.1. Prix de l'énergie	190
6.2. Intensité énergétique et consommation d'énergie	192
6.3. Qualité de la fourniture d'électricité	193
6.4. Émissions totales de polluants atmosphériques traditionnels	198
6.5. Émissions de dioxyde de carbone liées à la consommation d'énergie	200
6.6. Sévérité des réglementations environnementales	202

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

La situation économique et les politiques des États-Unis ont été évaluées par le Comité le 14 septembre 2005. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 septembre 2005.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Hannes Suppanz et Thomas Laubach sous la direction de Peter Jarrett.

L'étude précédente des États-Unis a été publiée en mai 2004.

STATISTIQUES DE BASE DES ÉTATS-UNIS

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	9 629	Population des principales agglomérations urbaines, 1 ^{er} juillet 2003 (milliers)	
		New York-Northern New Jersey-Long Island	18 641
		Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	12 829
		Chicago-Naperville-Joliet	9 334

LA POPULATION

Population résidente, 1 ^{er} juillet 2004	293 655 404	Population active, 2004	147 390 167
Densité au km ²	30.5	dont :	
Accroissement naturel annuel net (moyenne annuelle 2000-04)		Chômeurs	8 142 500
Accroissement naturel net pour mille (moyenne annuelle 2000-04)	1 618 500	Immigration civile nette (moyenne annuelle 2000-04)	1 249 500
	5.6		

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004 (milliards de dollars)	11 734	Origine du revenu national, 2004 (pourcentage du revenu national ¹) :	
PIB par habitant, 2004 (dollars)	39 959	Industries manufacturières	11.9
Formation brute de capital fixe :		Finance, assurances et immobilier	17.6
En pourcentage du PIB, 2004	19.1	Services	28.3
Par habitant 2004 (dollars)	7 646	Secteur et entreprises publiques	12.5
		Autre	29.6

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique 2004 (% du PIB)	15.7	Composition du 109 ^e Congrès au 2 novembre 2004 :	
Recettes courantes des administrations publiques, 2004 (% du PIB)	31.4	Chambre des représentants	Sénat
Dette du gouvernement fédéral détenue par le public (% du PIB), exercice budgétaire 2004	37.2	Républicains	231
		Démocrates	202
		Indépendants	1
		Sièges vacants	1
		Total	435
			100

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations :		Importations:	
Exportations de biens et services, 2004 en % du PIB	10.0	Importations de biens et services, 2004 en % du PIB	15.3
Principaux produits exportés en 2004 (en % des exportations de marchandises) :		Principaux produits importés en 2004 (en % des importations de marchandises) :	
Produits alimentaires et boissons	6.9	Produits alimentaires et boissons	4.2
Biens intermédiaires	24.4	Biens intermédiaires	15.0
Biens d'investissement	40.5	Pétrole	12.1
Voitures et pièces détachées	10.9	Biens d'investissement	23.0
Biens de consommation	12.6	Voitures et pièces détachées	15.3
		Biens de consommation	24.9

1. Non ajusté pour la consommation de capital.

Résumé

Malgré la hausse des prix de l'énergie, l'expansion s'est poursuivie à un rythme soutenu, sous l'impulsion de la demande intérieure privée. L'écart de production se réduisant, les autorités reviennent à juste titre sur les mesures de stimulation de l'activité. Le resserrement monétaire opéré depuis le milieu de 2004 n'a cependant pas encore conduit à un relèvement des taux d'intérêt à long terme et le début de contraction du déficit du budget fédéral doit beaucoup au dynamisme récent des recettes. Au cours des dix-huit prochains mois, l'économie devrait s'accroître à un rythme annuel de 3½ %, soit à peu près le niveau estimé de la production potentielle. Bien qu'un tel atterrissage en douceur soit l'issue la plus probable, des risques demeurent. Le volant de capacités économiques non utilisées étant peu important, l'inflation pourrait continuer de se redresser, en particulier si les cours du pétrole poursuivent leur ascension. Une réduction insuffisante des dépenses publiques ou un regain de faiblesse du dollar suscité par les préoccupations concernant le déficit extérieur pourrait aussi accentuer les pressions inflationnistes. En outre, la fin de la forte hausse des prix de l'immobilier, voire une forte correction, pourrait amener les ménages à réduire leurs dépenses, soutenues jusqu'ici par la valorisation de leur patrimoine.

Les perspectives à long terme paraissent aussi favorables. Mais la résolution de plusieurs problèmes améliorerait les chances du maintien de la reprise et de bonnes performances économiques. Ces problèmes concernent essentiellement l'insuffisance de l'épargne nationale et les importants déséquilibres budgétaires et extérieurs qui lui sont associés, mais ils touchent aussi certains domaines de la politique structurelle où les progrès dans la mise en œuvre des réformes ont été lents.

Assurer la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire

Pour réduire encore le déficit du budget fédéral, il faut maîtriser les dépenses et réformer les principaux programmes sociaux. Les efforts faits pour éliminer le déséquilibre actuariel du régime Social Security devraient viser à améliorer les incitations au travail des personnes âgées. Très vraisemblablement, il faudra aussi doper les recettes en élargissant les bases d'imposition et en recourant davantage aux impôts indirects.

Améliorer les relations budgétaires entre les niveaux d'administration

L'importante autonomie budgétaire accordée aux États semble avoir eu des effets positifs. Mais les systèmes fiscaux doivent être améliorés et les priorités budgétaires réévaluées à cet échelon de l'administration, compte tenu des pressions à venir liées au vieillissement et à la santé. Il faudrait éviter d'assujettir à des conditions trop lourdes les subventions fédérales versées aux États pour la protection sociale et l'éducation.

Réaliser l'ajustement extérieur

Si un ajustement graduel de la position extérieure est le scénario le plus probable, une politique macroéconomique crédible réduit le risque d'une modification abrupte des préférences des

investisseurs. Des politiques propres à accroître l'épargne nationale et à réduire les transferts intersectoriels de ressources seraient aussi utiles en soi, même si la capacité d'ajustement de l'économie est déjà impressionnante. Enfin, les déséquilibres mondiaux exigent également des autres pays concernés qu'ils prennent des mesures appropriées.

Remédier aux problèmes du marché du travail

Les dépenses au titre des mesures actives du marché du travail (comme la formation) ont été modérées par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, alors que l'aide limitée fournie aux travailleurs perdant leur emploi pourrait être un facteur contribuant à la recrudescence du sentiment protectionniste. Les programmes destinés à venir en aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi en raison de l'augmentation des importations ou de délocalisations (Trade Adjustment Assistance), notamment l'assurance des salaires, pourraient être élargis pour couvrir les travailleurs licenciés de manière plus générale. En outre, pour relever le taux d'activité, les programmes en faveur des handicapés devraient être revus de façon à réduire les contre-incitations au travail.

Faire face aux problèmes énergétiques et environnementaux

Le réseau électrique et sa surveillance doivent être renforcés. Les politiques énergétiques ne devraient pas être axées seulement sur l'offre, mais viser aussi à réduire la demande grâce à une plus large utilisation des instruments économiques qui tiennent compte des externalités. La taxation de tous les produits énergétiques à teneur en carbone aurait une forte incidence sur les émissions de gaz à effet de serre, qui sont élevées par rapport aux niveaux observés dans les autres pays.

Évaluation et recommandations

L'expansion est restée robuste et les perspectives à court terme paraissent généralement favorables

La reprise économique qui a débuté à la fin de 2001 s'est poursuivie à un rythme soutenu, sous l'impulsion de la demande intérieure qui, semble-t-il, a été peu freinée jusqu'ici par les hausses des prix de l'énergie ou des taux d'intérêt. La croissance rapide de la productivité et le niveau élevé des bénéfices ont contribué à la bonne tenue des investissements des entreprises, soutenant ainsi une progression de l'emploi et encourageant, ce faisant, les dépenses des ménages. En outre, les exportations nettes ont continué de peser sur la croissance et le déficit extérieur n'a cessé de se creuser. Le volant de capacités inutilisées diminuant et les coûts unitaires de main d'œuvre se redressant, l'inflation sous-jacente a dérivé à la hausse. Bien que l'action de stimulation ait été pour partie supprimée, l'incidence du resserrement monétaire a été émoussée par le niveau étonnamment bas des taux d'intérêt à long terme, d'autres relèvements de ces taux étant vraisemblablement nécessaires pour empêcher toute nouvelle accélération de l'inflation tendancielle. Les finances publiques se sont améliorées grâce au dynamisme inattendu des recettes, qui a largement compensé l'augmentation des dépenses, mais l'orientation budgétaire n'est devenue que légèrement restrictive. Les perspectives à court terme sont favorables : les effets macroéconomiques du cyclone Katrina ne devraient être que transitoires et les facteurs fondamentaux qui ont soutenu l'activité jusqu'ici devraient persister en 2006, favorisant la poursuite d'une expansion s'alignant à peu près sur la croissance de la production potentielle de 3½ % par an.

Mais des risques importants demeurent

Si plusieurs risques pèsent sur ce scénario, un atterrissage en douceur de l'économie paraît encore être l'issue la plus probable, encore qu'il soit encore très difficile d'évaluer précisément l'incidence du cyclone Katrina. Pourtant, il semblerait qu'avec peu de capacités non utilisées, l'inflation pourrait continuer de se redresser, en particulier si les prix de l'énergie poursuivent leur mouvement de hausse; cela surprendrait les marchés financiers qui n'envisagent pour le moment que de légères augmentations des taux courts. Un essoufflement du processus d'assainissement budgétaire ou un affaiblissement du dollar suscité par les préoccupations liées au déficit extérieur pourrait aussi accentuer les pressions inflationnistes. En outre, l'énorme expansion des emprunts des ménages et de l'endettement des investisseurs au fil du temps pourrait se révéler excessive, des défaillances intervenant de façon assez soudaine. Les choix auxquels serait alors confrontée la Réserve fédérale pourraient être moins favorables. En effet, toute tentative de protection de l'économie contre un ralentissement de l'activité pourrait ne faire qu'alimenter la hausse des prix des logements et des autres actifs. Inversement, une

correction des prix de l'immobilier pourrait entraîner une forte décélération des dépenses des ménages, qui sont nombreux à détenir ce type de patrimoine.

*Le maintien de bons résultats économiques
à moyen terme confronte les autorités
à plusieurs enjeux*

Les perspectives à long terme paraissent favorables, compte tenu de la remarquable capacité d'ajustement et de résistance dont a fait preuve l'économie. Il y a néanmoins plusieurs motifs de préoccupation. L'insuffisance de l'épargne intérieure est probablement due en partie aux contre-incitations à l'épargne des ménages induites par la politique mise en œuvre, en plus de l'important déficit du budget fédéral. Cette baisse de l'épargne nationale tend à freiner la croissance du stock de capital intérieur et à réduire ainsi le revenu national à long terme par rapport au niveau auquel il se situerait autrement. Elle contribue également au déficit important et croissant de la balance des opérations courantes. Une action rapide des autorités permettrait d'éviter d'avoir à recourir plus tard à des mesures plus radicales. En outre, des réformes sembleraient souhaitables dans plusieurs domaines de la politique structurelle. La probabilité d'une expansion soutenue et de la persistance de bons résultats économiques serait accrue si :

- La viabilité budgétaire était assurée au moyen de la maîtrise des dépenses et de la réforme des programmes sociaux et du système fiscal (chapitre 2).
- Les relations budgétaires étaient améliorées entre les niveaux d'administration grâce à une refonte des systèmes de subventions et d'impôts ainsi qu'à un réexamen des règles budgétaires infranationales (chapitre 3).
- L'ajustement extérieur était facilité par des initiatives macroéconomiques et microéconomiques appropriées pour doper l'épargne et améliorer la capacité de l'économie d'accroître sans heurts la part des biens et services exportables (chapitre 4).
- Un remède était apporté aux problèmes du marché du travail, en particulier ceux auxquels doivent faire face les travailleurs licenciés du fait des importations et des délocalisations et de l'ajustement structurel de manière plus générale, ainsi qu'à la baisse du taux d'activité (chapitre 5).
- Les problèmes énergétiques et environnementaux étaient traités, notamment par la libéralisation du marché de l'électricité et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (chapitre 6).

Ces enjeux sont examinés en détail dans la présente *Étude*. Cela ne veut pas dire toutefois que des efforts de réforme ou des changements d'orientation ne devraient pas être envisagés dans d'autres domaines. À l'évidence, le plus important d'entre eux est le secteur de la santé, auquel a été consacré un examen approfondi dans l'*Étude* 2002, mais qui doit faire l'objet d'une plus grande attention. Le système d'enseignement, dont certains aspects sont couverts ici, devra aussi donner lieu à un examen plus complet dans les *Études* futures.

La modération des dépenses est indispensable pour assurer la viabilité budgétaire, mais elle ne suffira pas

L'amélioration des finances publiques a récemment dépassé les espérances, grâce à la forte croissance des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et le déficit du budget unifié tombera vraisemblablement bien au-dessous de 3 % du PIB au cours de l'exercice budgétaire 2005. Sur la base d'hypothèses plausibles concernant les politiques futures, il semblerait, toutefois, que tout nouveau progrès vers la réduction du déficit sera vraisemblablement limité. La persistance pour le budget unifié de résultats proches du niveau actuel impliquerait une nouvelle progression de l'endettement public, avec l'effet négatif correspondant sur l'épargne nationale et le revenu national à long terme. La modération des dépenses discrétionnaires, qui se sont accrues de près de 7 % par an en termes réels au cours des quatre exercices budgétaires précédents, est indispensable, mais elle n'apportera vraisemblablement qu'une contribution limitée sauf si les dépenses dans le domaine de la défense peuvent être réduites. En tout état de cause, la discipline budgétaire doit être renforcée et la réintroduction de règles budgétaires d'une forme ou l'autre, comme les dispositions périmées de la Budget Enforcement Act, pourrait être utile à cet égard. Cela est d'autant plus important que des pressions des dépenses menacent du fait du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Faute de réformes, la hausse des dépenses sociales liées au vieillissement conduirait presque certainement à des déficits futurs intenable. Sauf si la taille du secteur public est sensiblement réduite, une augmentation des recettes sera aussi nécessaire, ce qui met en évidence l'importance d'une réforme fiscale pour minimiser les coûts économiques de cette mesure budgétaire.

La refonte des programmes sociaux est aussi cruciale

Les perspectives budgétaires au-delà des dix prochaines années sont dominées par les dépenses prévues au titre des programmes sociaux, qui, sur la base des règles actuelles, devraient passer de 8 % du PIB en 2005 à 18 % in 2050. Bien que les incertitudes entourant ces prévisions ne soient pas négligeables, on s'accorde généralement à reconnaître que ces programmes doivent être modifiés de façon à freiner leur absorption tendancielle d'une part croissante du revenu national et à faire en sorte qu'ils puissent desservir, conformément à leur mission initiale, les pauvres, les personnes âgées et les handicapés. Si le déséquilibre budgétaire du régime Social Security n'est rien à côté de celui de Medicare et de Medicaid, c'est la réforme de ce système qui est actuellement au centre du débat, peut-être parce que d'aucuns pensent qu'il se prête mieux à une solution. De fait, en partie pour des raisons démographiques, la situation financière de la Social Security est moins inquiétante que celle de la plupart des régimes par répartition des pays de l'OCDE. Ainsi, un ensemble de modifications des paramètres du programme pourraient éliminer son déséquilibre actuariel actuel sans qu'il y ait de risque de le voir réapparaître avec le temps :

- Accélérer le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge de versement de la retraite à taux plein et l'indexer par la suite sur l'accroissement de la longévité. Par ailleurs, porter l'âge de la retraite anticipée de 62 à 64 ans, accroître la sanction financière en cas de départ anticipé à la retraite et renforcer les incitations à retarder la cessation d'activité au-delà

du seuil qui est simplement neutre actuariellement stimuleraient la participation au marché du travail, ce qui permettrait d'élargir la base d'imposition et d'améliorer le revenu à la retraite.

- Réduire les taux de remplacement pour les titulaires de revenus élevés. Ces réductions pourraient être calibrées de façon à neutraliser l'effet des gains d'espérance de vie supérieurs à la moyenne de cette catégorie sur les prestations attendues au cours de la durée de vie.
- Inverser la hausse de la part des gains non soumis au prélèvement au titre de la Social Security en relevant le minimum soumis à cotisation, encore qu'une telle mesure puisse avoir des effets négatifs sur les incitations au travail.

La mise en place de comptes individuels accroîtrait le préfinancement du régime Social Security seulement dans la mesure où ces comptes sont financés par une nouvelle épargne. S'ils sont financés par les prélèvements actuels sur les salaires, il n'y aurait préfinancement que si l'augmentation du déficit public explicite *ex ante* correspondant conduisait, par la voie du processus politique, à un profil d'évolution plus modérée des dépenses courantes de l'État que cela ne serait le cas autrement. En outre, étant donné que les rendements moyens plus élevés de ces comptes iraient de pair avec des risques de marché plus importants, une érosion de la structure à prestations définies au-delà de celle nécessaire pour l'asseoir sur des bases plus durables devrait être évitée. Accroître la participation aux plans à cotisations définies existants en dehors de la Social Security, par exemple grâce à une affiliation automatique aux régimes offerts par l'employeur ou à un abondement remboursable, serait un moyen plus efficace d'augmenter l'épargne-retraite, notamment des groupes à faible revenu qui ne semblent pas actuellement mettre suffisamment de côté pour leur retraite.

L'efficacité du régime fiscal doit être renforcée

La complexité des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés n'a cessé de s'accroître depuis la dernière grande réforme fiscale de 1986, en grande partie en raison de la prolifération persistante de déductions, exemptions, crédits et avantages fiscaux, qui ont sensiblement rétréci la base d'imposition et engendré de nombreuses distorsions, dont plusieurs nuisent à l'incitation à l'épargne. L'Administration a chargé un groupe consultatif de soumettre des options en vue d'une réforme de l'impôt fédéral qui aurait pour objectif de rendre le code des impôts plus simple, plus juste et plus favorable à la croissance économique. Plusieurs mesures devraient être prises, même en conservant la structure de base de l'actuel impôt sur le revenu :

- La déductibilité des intérêts sur les prêts gagés sur les biens immobiliers (qui sont destinés à financer la consommation) devrait être éliminée. La déductibilité des intérêts sur les prêts pour l'achat, la construction ou l'amélioration de logements devrait être assujettie à un seuil beaucoup plus faible pour finalement être supprimée.
- L'exonération des cotisations aux régimes d'assurance maladie des employeurs devrait être plafonnée. La déductibilité des paiements d'impôts des États et des collectivités locales dans le cadre de l'impôt fédéral et l'exonération des intérêts sur les emprunts des États et des collectivités locales pour des projets d'intérêt public devraient être supprimées.

- Une simplification de plus large portée des impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, assortie d'un important élargissement de la base d'imposition et d'une réduction des taux marginaux, ainsi qu'une meilleure intégration de ces impôts auraient vraisemblablement des effets positifs importants. Le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) pour les travailleurs à bas salaires devrait être maintenu, tout comme le traitement préférentiel accordé actuellement aux principales formes d'épargne retraite, même si l'effet de ce dernier sur l'épargne des ménages sera sans doute limité.

Outre ces réformes, d'autres gains d'efficacité pourraient être obtenus en recourant davantage aux impôts à la consommation. Le remplacement de l'impôt sur le revenu des sociétés, notoirement inefficace, par une TVA fédérale devrait être envisagé. Du fait de sa large assise, une telle taxe permettrait probablement de lever suffisamment de recettes pour réduire la dépendance à l'égard des recettes de l'impôt sur le revenu et exempterait une part encore plus grande de la population du paiement de l'impôt sur le revenu fédéral; dans le même temps, le maintien d'un impôt sur le revenu des personnes physiques permettrait de préserver le degré souhaité de progressivité dans le système fiscal. En outre, si les États étaient disposés à transformer leurs taxes sur les ventes en une TVA, l'administration conjointe de la TVA fédérale et de la TVA des États pourrait conduire à d'importants gains d'efficacité au niveau des décisions économiques, du respect des règles fiscales et de l'administration de l'impôt.

L'importante autonomie budgétaire accordée aux États et aux administrations locales a eu des effets bénéfiques

Dans un pays aussi divers démographiquement et économiquement que les États-Unis, il est opportun d'accorder une grande autonomie dans le domaine budgétaire aux États et, dans une moindre mesure, aux administrations locales. La portée et le volume des services publics fournis varient considérablement, ce qui reflète sans doute une certaine hétérogénéité des préférences locales. De fait, des données indiquent que la fourniture de biens et de services publics au niveau local répond de façon assez satisfaisante à ces préférences. S'il y a des domaines – notamment l'éducation, la protection sociale et la santé publique – où les externalités rendent nécessaire l'implication d'échelons supérieurs de l'administration au moyen de subventions et, au niveau des États, d'une certaine redistribution des recettes, cette redistribution est généralement peu importante, en particulier entre les États. Dans ces conditions, un lien relativement étroit doit exister entre les compétences en matière de collecte de recettes et les responsabilités en matière de dépenses, afin d'améliorer la redevabilité de chaque échelon de l'administration. Bien que les relations budgétaires entre les niveaux d'administration soient ainsi globalement positives, des possibilités d'amélioration existent.

Il paraît justifié d'apporter certains changements au système actuel de subventions fédérales aux États

Les subventions versées par l'administration fédérale aux États ne sont pas motivées essentiellement par un souci de redistribution. Il s'agit, dans certains cas, de subventions

d'abondement, qui semblent donc tenir à des considérations d'efficacité. Cependant, les taux d'abondement paraissent souvent excessifs. Inversement, l'expansion récente des subventions forfaitaires préaffectées, notamment dans le secteur de la protection sociale, donne à penser que la correction des effets de retombée n'est pas toujours la motivation dominante. Eu égard à l'expérience accumulée par les États dans l'expérimentation des programmes sociaux, de plus larges compétences devraient leur être déléguées dans la conception de ces programmes de même que de plus grandes responsabilités de financement dans plusieurs domaines; la tendance à restreindre la marge de manœuvre des États en imposant des conditions trop rigoureuses devrait être combattue. En particulier :

- Lors de la reconduction du financement du programme d'assistance temporaire aux familles défavorisées (Temporary Aid for Needy Families (TANF)), l'aptitude des États à adapter le programme à leurs besoins locaux ne devrait pas être entravée par un durcissement des obligations de travail impossibles à appliquer dans la pratique.
- Un réseau autoroutier ayant été établi à l'échelle nationale, la responsabilité du financement de celui-ci devrait être transférée aux États, en même temps que le droit d'imposer des péages, et le Federal Highway Trust Fund devrait être supprimé.
- Les coûts de la mise en œuvre de la loi No Child Left Behind (aucun enfant laissé pour compte) doivent être plus précisément quantifiés et des financements fédéraux adéquats doivent être assurés.

Le programme Medicaid est probablement une exception à cette tendance au transfert des responsabilités. Le rythme de croissance de ses dépenses est tel que les États ne seraient pas en mesure d'assumer une plus grande part de leur financement compte tenu de leur aptitude limitée à lever des recettes. Ainsi, un transfert à Medicare de l'ensemble des dépenses de Medicaid au titre des personnes âgées et des personnes handicapées devrait être envisagé, car il permettrait de concentrer au niveau fédéral les réponses à l'enjeu national que représente le vieillissement de la population. Les taux d'abondement de l'administration fédérale pour les services de Medicaid restants pourraient alors être réduits. En tout état de cause, les États devraient s'employer à ne pas utiliser de façon indue les transferts intergouvernementaux, de façon à renforcer l'intégrité du financement de Medicaid.

Les systèmes de recettes et les règles budgétaires au niveau des États et des collectivités locales pourraient être améliorés

Le fait que les États puissent prendre de façon autonome leurs décisions en matière d'imposition leur donne en principe une grande indépendance du côté des dépenses. Cependant, celle-ci est limitée par la mobilité des contribuables, qui réduit la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le rendement potentiel de l'impôt sur le revenu des sociétés, ainsi que par l'incapacité des États de collecter la taxe sur les ventes et la taxe d'utilisation sur les ventes à distance. Pour améliorer l'efficacité de leurs systèmes de recettes :

- Il faudrait que les États poursuivent leur action pour coordonner les taxes sur les ventes en adoptant des définitions et des règles d'administration communes; à supposer que l'Accord sur la rationalisation des taxes sur les ventes et des taxes d'utilisation soit

efficacement mis en œuvre, il faudrait que le Congrès autorise les États à faire percevoir en leur nom les taxes d'utilisation par les vendeurs à distance.

- Parce que l'impôt sur les sociétés est administrativement très coûteux et son assiette ne cesse de s'éroder, et aussi parce qu'une taxe sur les ventes comporte intrinsèquement des éléments d'inefficience, les États devraient envisager de remplacer ces deux impôts par une TVA, de préférence conjointement avec l'administration fédérale. L'expérience qui sera acquise avec le Projet de rationalisation de la taxe sur les ventes pour coordonner la gestion de cette taxe et faciliter l'échange d'information, pourrait se révéler utile pour la conception d'une TVA reposant sur le principe de destination.
- Comme on l'a noté précédemment, la possibilité de déduire de l'impôt fédéral sur le revenu les impôts versés au niveau local et à celui des États devrait être abolie, car elle alourdit la charge représentée par l'impôt fédéral en réduisant son assise, exigeant ainsi un relèvement des taux, tout en paraissant dans le même temps entraîner des distorsions dans les décisions de financement et de dépenses des États et des collectivités locales.

Les obligations d'équilibre budgétaire auxquelles presque tous les États sont soumis paraissent dans l'ensemble avoir efficacement discipliné les politiques budgétaires à ce niveau d'administration, mais on peut craindre que cette discipline n'ait été obtenue au prix d'une instabilité peu souhaitable de la prestation de services de base. Les limitations supplémentaires imposées à un grand nombre d'États et de collectivités locales en matière d'imposition et de dépenses visent à instaurer une discipline encore plus grande, mais elles ont aussi plus vraisemblablement pour conséquence des schémas conjoncturels peu souhaitables des dépenses à ces niveaux d'administration et une érosion de l'autonomie budgétaire des collectivités locales. Les règles budgétaires au niveau infranational pourraient bénéficier des changements suivants :

- Compte tenu de la crise budgétaire récente, il faudrait que les États établissent et constituent des fonds de réserve d'une ampleur suffisante pour éviter, sauf circonstances exceptionnelles, une réduction des dépenses de base préjudiciable au bien être général. Les États qui pratiquent le plafonnement législatif des fonds de réserve devraient ajuster les plafonds si nécessaire.
- Les plafonds d'impôts et de dépenses devraient être fixés en fonction du niveau souhaité des dépenses, et non en fonction du taux de progression des recettes ou des dépenses, de manière à tenir compte de l'évolution de la demande de services publics sous l'effet des facteurs démographiques et à éviter le phénomène de cliquet après une période de récession.

Les déséquilibres de la balance des opérations courantes font courir un risque à l'économie des États-Unis comme à l'économie mondiale

Lors de la dernière réunion du Comité consacrée à l'économie des États-Unis, au début de 2004, le déficit de la balance des opérations courantes du pays était inférieur à 5 % du PIB et il était prévu qu'il reste à ce niveau. Cependant, la dégradation de la balance extérieure s'est poursuivie et le déficit dépasse maintenant largement 6 % du PIB, niveau inégalé jusqu'ici. En outre, la dette extérieure nette atteignait quelque 2500 milliards de dollars ou 22 % du PIB à la fin de 2004. Peu d'autres pays de l'OCDE ont réussi à maintenir

des déséquilibres de cette ampleur sans finir par être confronté à une forte pression à la baisse sur la valeur de leur monnaie. Or, non seulement la dépréciation du dollar depuis 2002 a été tout à fait progressive, mais la devise américaine a réussi cette année à inverser une partie de son déclin, ouvrant la voie à un nouveau creusement du déficit dans les années à venir. Les raisons de cette vigueur inattendue doivent être recherchées du côté des flux de capitaux : les investisseurs mondiaux considèrent qu'investir aux États-Unis est plus attrayant que dans la plupart des autres pays, encore qu'ils aient préféré investir leurs actifs en titres porteurs d'intérêts et non en actions et qu'il se soit agi pour la majorité d'entre eux d'entités publiques étrangères, notamment des banques centrales cherchant à atténuer les pressions à la hausse sur le taux de change de leur monnaie nationale. Il est impossible de prévoir avec un quelconque degré de certitude si la croissance de ces entrées nettes de capitaux se poursuivra à un rythme suffisant pour compenser la forte demande par les résidents des États-Unis de biens et de services importés. Mais les risques politiques et économiques inhérents à la configuration actuelle des soldes des balances commerciales et des valeurs monétaires sont importants, non seulement pour les États-Unis mais pour l'économie mondiale au sens large : une correction désordonnée, entraînant des tensions considérables sur les marchés financiers intérieurs, ne peut être exclue.

La meilleure stratégie face aux déséquilibres mondiaux consiste notamment à accroître les efforts faits aux États-Unis pour doper l'épargne nationale

Il est donc urgent d'agir pour réduire le déficit. Le problème est que toutes les actions possibles visant directement la balance des opérations courantes auraient de lourdes conséquences sur les résultats économiques en ralentissant la croissance dans le pays et à l'étranger. Des mesures protectionnistes destinées à limiter les importations, par exemple, aboutiraient simplement à une contraction parallèle des exportations en exerçant une pression à la hausse sur le dollar et en suscitant des mesures de rétorsion de la part des partenaires étrangers. On peut légitimement se demander si, dans une situation de taux de change flottant et d'absence de restrictions aux flux de capitaux, une stratégie de laissez-faire – laisser les mécanismes du marché opérer la correction – ne serait pas la meilleure. Néanmoins, on peut évoquer des mesures qui devraient être prises à la fois par les États-Unis et par d'autres nations pour d'autres raisons et qui réduiraient aussi probablement le déficit de la balance des opérations courantes des États-Unis, atténuant ainsi les pressions sur le système. Les pays ayant une performance économique peu dynamique et/ou une épargne excédentaire devraient chercher à accélérer la croissance de la demande intérieure, alors que ceux où les taux de change ne sont pas flexibles devraient progresser régulièrement vers cet objectif. S'agissant des États-Unis, des mesures pourraient être mises en œuvre pour encourager l'épargne nationale qui seraient justifiées en dehors de toute autre considération :

- Comme on l'a avancé plus haut, il serait prudent que l'administration fédérale s'emploie plus résolument que cela n'est actuellement prévu à réduire le déficit du budget fédéral, même si les effets positifs sur le déséquilibre extérieur sont loin d'être proportionnels.
- Comme on l'a vu aussi plus haut, l'un des principaux objectifs de la réforme fiscale devrait être de supprimer du code de l'impôt les éléments qui jouent de la façon la plus

patente à l'encontre de l'épargne, que le revenu soit ou non conservé comme base essentielle de l'imposition. La distorsion la plus flagrante concerne la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires et la possibilité d'opérer cette réduction pour les prêts destinés à financer des dépenses de consommation privée. Élargir la base d'imposition de cette manière éliminerait l'avantage actuellement accordé aux investissements résidentiels par rapport à d'autres formes de capital et, sous réserve d'une mise en œuvre graduelle, permettrait d'éliminer un peu de la nervosité actuelle des marchés immobiliers. Les dépenses de santé sont aussi indûment encouragées par l'exonération illimitée des cotisations aux régimes d'assurance maladie des employeurs : cette exonération devrait être plafonnée.

Renforcer la capacité d'ajustement de l'économie facilitera aussi la réduction du déficit extérieur

Un autre série d'enseignements sont tirés de la reconnaissance du fait que chaque fois que le déficit baisse, par un moyen ou un autre, la charge sur les agents économiques est allégée par la plus grande flexibilité avec laquelle les ressources peuvent être redéployées des secteurs ne participant pas aux échanges vers les secteurs produisant des biens exportables. Heureusement, les données disponibles montrent que la structure de l'économie des États-Unis s'adapte relativement aisément face à des variations monétaires. Il ne fait pas de doute que cette capacité d'adaptation est attribuable, du moins en partie, aux nombreux paramètres de la politique structurelle pour lesquels les États-Unis se sont montrés particulièrement performants lorsqu'il s'est agi de procéder aux réformes nécessaires pour améliorer les résultats. On citera notamment une grande capacité d'ajustement du marché du travail par rapport aux autres pays. De fait, il semblerait que la résistance de ce marché aux chocs locaux ou régionaux se soit fortement améliorée à la fin des années 80. En outre, les réglementations des marchés de produits sont aussi parmi les plus propices à la concurrence. Néanmoins, il y a quelques domaines où les États-Unis ne sont pas très bien placés et pourraient améliorer leur position:

- Le système d'enseignement enregistre encore des performances inférieures à la moyenne, du moins au niveau de la scolarité obligatoire, et l'insuffisance des qualifications pose déjà des problèmes d'ajustement à beaucoup de travailleurs. Si le nombre d'inscriptions augmentent, le niveau de formation atteint diminue, contrairement à ce qui est le cas dans beaucoup d'autres pays membres. Plus important est le fait que la qualité ne montre aucun signe d'amélioration : les résultats des tests standardisés (PISA) font apparaître une légère dégradation de 2000 à 2003. Si la loi No Child Left Behind ne permet pas de redresser la situation, il faudra engager une réflexion plus approfondie sur les maux dont souffre le système américain.
- Des ressources sont bloquées pendant trop longtemps dans des entreprises et des secteurs en perte de vitesse en raison des inefficiences de la loi sur les faillites. Le Chapitre 11 du code est non seulement coûteux, mais introduit une distorsion à l'encontre de la liquidation. Le problème est que trop peu d'entreprises réussissent durant ce processus à se refaire une santé. Il faudrait au moins réduire le délai pendant lequel la protection des tribunaux est accordée.

- Un faible montant de ressources est aussi inutilement immobilisé dans le secteur agricole du fait du versement d'aides publiques. Il faut espérer que l'aboutissement du cycle de Doha se traduira par la réduction de ces aides partout dans le monde.
- Les exportateurs risquent de voir leurs opérations de plus en plus entravées par le manque d'infrastructure de transport, en particulier la capacité portuaire. Les autorités devraient d'urgence prévoir des rénovations.

Les politiques du marché du travail pourraient jouer un plus grand rôle pour aider les travailleurs déplacés

Bien que la création d'emplois ait fini par s'accélérer, elle est restée généralement faible durant l'actuel cycle d'activité. Les effectifs de salariés hors du secteur agricole ont continué de se contracter pendant au moins deux années après la fin de la récession de 2001 et n'ont dépassé leur niveau antérieur au ralentissement de l'activité qu'au début de 2005. La progression vigoureuse de la productivité explique sans doute une grande partie de ces évolutions. Cependant, si les gains de productivité exigent à court terme une augmentation de la demande encore plus forte pour qu'il y ait véritablement croissance de l'emploi, ils se traduisent à long terme par une augmentation du revenu par habitant et on peut donc s'attendre à ce qu'ils aient au moins une incidence neutre sur l'emploi. Néanmoins, la lente reprise de l'emploi a accentué les préoccupations suscitées par les pertes d'emplois liées à l'augmentation des importations et aux « délocalisations », ce qui a conduit à un soutien accru en faveur de mesures protectionnistes. Bien que les craintes concernant l'incidence de la mondialisation sur l'emploi soient souvent exagérées, les travailleurs touchés sont bien confrontés à d'importants coûts d'ajustement, notamment des pertes de salaires souvent conséquentes lorsqu'ils finissent par retrouver un emploi. En outre, certains secteurs, régions et populations pourraient subir plus que d'autres l'incidence de ces évolutions. Si les politiques actives du marché du travail sont peu développées aux États-Unis par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays, il n'existe nulle part ailleurs de programme spécialement conçu pour les travailleurs déplacés, même si, dans la pratique, la couverture de ce programme a été relativement limitée. Étant donné que les coûts supposés et les effets de distorsion de ces mesures sont probablement mineurs comparés aux effets négatifs potentiels d'une recrudescence du protectionnisme :

- Les programmes d'aide à l'ajustement en cas d'augmentation des importations et de délocalisations – y compris l'assurance salaire et les mesures de soutien concernant les cotisations aux régimes d'assurance maladie – devraient être soigneusement évalués et, si l'expérience est positive, devraient être élargis pour couvrir les travailleurs plus jeunes et les travailleurs dans le secteur des services, à défaut de l'ensemble des travailleurs déplacés, quelle que soit la cause de leur mise à pied.

La baisse du taux d'activité est préoccupante

Une autre caractéristique particulière du cycle actuel est le déclin prolongé du taux d'activité, qui, après quatre années d'expansion, ne montre aucun signe net de redressement. Si le taux de chômage s'est ainsi maintenu à un plus bas niveau que cela n'aurait été le cas autrement, cette situation pourrait avoir une incidence négative sur la

croissance de la production potentielle dans la mesure où elle revêt un caractère structurel et non conjoncturel. L'une des raisons possibles de la diminution du taux d'activité parmi les jeunes est la concurrence exercée par les travailleurs immigrants peu qualifiés et par les travailleurs âgés; une autre est la progression du taux de scolarité. Cependant, il est difficile de dire avec précision si cet accroissement est dû à une dégradation (temporaire) des possibilités d'emploi ou à une augmentation à long terme de la rentabilité de la formation. Un autre facteur ayant sans doute pesé sur le taux d'activité à compter de la fin des années 80 est la tendance des travailleurs peu qualifiés à être affiliés aux régimes d'invalidité et non à l'assurance-chômage. Cela pourrait être problématique, car la probabilité d'un retour des bénéficiaires de prestations d'invalidité sur le marché du travail si la situation économique s'améliore est moins grande. Dans ces conditions :

- Des efforts devraient être faits pour réduire les contre incitations au travail des personnes handicapées qui résultent des restrictions incorporées dans divers programmes gouvernementaux, et des incohérences entre ces programmes; il s'agit notamment de durcir les conditions d'accès, de modifier la formule d'indexation des prestations et de développer la réinsertion professionnelle.
- Il vaudrait la peine d'essayer de modifier la composition de l'immigration en augmentant la part des travailleurs plus qualifiés qui n'entrent pas en concurrence avec les jeunes Américains de souche dans le secteur de l'emploi et qui représentent une charge budgétaire moindre pour la société.

*La politique énergétique devrait être articulée
autour de mesures visant à favoriser l'efficacité
énergétique et la production d'énergies
renouvelables*

La forte hausse persistante des cours du pétrole a de nouveau appelé l'attention sur les marchés énergétiques. Bien que le rapport entre la consommation d'énergie et le PIB ait enregistré une baisse tendancielle, les dépenses énergétiques aux États-Unis – aussi bien par unité de production que par habitant – sont beaucoup plus élevées que dans les autres grandes régions de l'OCDE. L'offre d'énergie est dominée par les combustibles fossiles, alors que les sources d'énergie renouvelables restent relativement insignifiantes, leur part étant plus faible qu'au milieu des années 90. Malgré la crise électrique connue par la Californie et la grande panne qui a frappé le nord-est du pays, la réforme de la politique énergétique a progressé lentement, la législation sur la politique de l'énergie n'ayant été adoptée que cet été. Cette loi vise à améliorer le réseau électrique du pays, en diversifiant l'offre d'énergie et en renforçant l'efficacité énergétique, réduisant ainsi la dépendance à l'égard des sources extérieures (la part des importations nettes dans l'offre totale d'énergie ayant dépassé un quart). On a accordé relativement peu d'attention à la réduction de la demande d'énergie. Pour la mise en œuvre des réformes énergétiques :

- Il faudrait s'attacher en priorité à encourager la production d'énergies renouvelables qui évitent les effets externes sur l'atmosphère des combustibles fossiles – plutôt que des formes traditionnelles d'énergie, et à améliorer l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur des transports, en utilisant si possible des instruments économiques.

- Pour tirer parti des améliorations de l'infrastructure énergétique, en particulier pour le transport et la production d'électricité, les changements introduits par la loi devraient être suivis de près afin d'assurer la contestabilité des marchés.

Les politiques visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre pourraient être renforcées

Si la qualité de l'environnement aux États-Unis s'est améliorée, aussi bien la pollution atmosphérique que l'intensité des émissions de gaz à effet de serre restent assez fortes par rapport à celles des autres pays membres de l'OCDE. Aux États-Unis, un véhicule moyen produit près de deux fois plus d'émissions de dioxyde de carbone que cela n'est le cas dans la plupart des autres pays et l'efficacité énergétique a cessé de progresser à mesure que le tonnage et la puissance de la flotte ont eu tendance à s'accroître. Si la plupart des pays de l'OCDE ont davantage recours aux taxes écologiques, les États-Unis privilégient, en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, les systèmes de permis échangeables pour les grands émetteurs. En revanche, la politique de l'Administration dans le domaine des changements climatiques est fondée essentiellement sur des actions volontaires et non réglementaires. Cependant, un grand nombre d'États et de collectivités locales iront vraisemblablement au-delà de l'approche fédérale, en limitant les émissions de dioxyde de carbone pour les nouveaux véhicules et les utilitaires légers ou en introduisant un système de droits échangeables pour les émissions provenant de sources fixes. Pour améliorer encore la qualité de l'air :

- Étant donné que les approches volontaires en matière de maîtrise de l'environnement se sont révélées moins efficaces de façon générale, des mesures devraient être prises pour stabiliser puis réduire les émissions de gaz à effet de serre dans des conditions efficaces du point de vue économique. Dans cette optique, on pourrait introduire en association un système national d'échange de droits d'émission, comme celui qui existe pour les polluants atmosphériques, et une taxe sur le carbone pour tous les produits énergétiques à base de carbone. Une telle action permettrait non seulement de réduire la pollution atmosphérique et de combattre le réchauffement planétaire, mais encouragerait aussi l'indépendance énergétique et – dans le cas de la taxe – apporterait de précieuses recettes publiques.
- Il faudrait utiliser plus largement les instruments économiques pour favoriser la prise en compte des préoccupations environnementales dans le secteur des transports. Une hausse des taxes sur les carburants serait justifiée, de façon à prendre en compte les coûts externes du carbone produit, mais un nouveau durcissement des normes CAFE (corporate average fuel economy), comme l'a proposé l'Administration, pourrait être une solution de compromis.

Chapitre 1

Enjeux pour l'économie des États-Unis

Ce chapitre examine les enjeux à court et moyen terme auxquels est confrontée l'économie des États-Unis, dans une conjoncture sensiblement plus favorable qu'ailleurs. Avec la suppression progressive de la stimulation monétaire et budgétaire et la vive hausse des prix du pétrole, la croissance a légèrement ralenti tandis que la production s'est rapprochée des limites de capacité et que les pressions inflationnistes ont commencé de croître. Bien que l'impact du cyclone Katrina soit encore entouré d'une grande incertitude, les perspectives d'un atterrissage en douceur sont satisfaisantes. Néanmoins, une action des pouvoirs publics dans certains domaines contribuerait à corriger les déséquilibres qui sont apparus et à étayer une bonne performance économique. Le freinage des dépenses sera un ingrédient essentiel de toute réduction du déficit budgétaire fédéral, mais la réforme des principaux programmes sociaux et du système fiscal revêt aussi de l'importance. Les systèmes d'imposition des États requièrent aussi l'attention, compte tenu surtout des pressions grandissantes liées au vieillissement et aux soins de santé, qui mettent à l'épreuve leur capacité limitée de lever des ressources fiscales. Pour réduire le lourd déficit extérieur, il faut prendre des mesures qui favorisent une hausse de l'épargne nationale et un ajustement sectoriel ultérieur. Sur le marché du travail, la politique publique peut faciliter le réemploi des travailleurs licenciés et leur fournir une aide au revenu, mais aussi encourager l'activité. Enfin, plus particulièrement dans une période de dépendance grandissante à l'égard d'importations coûteuses de pétrole et de gaz, l'instauration d'une taxe sur tous les produits à base de carbone devrait être plus sérieusement envisagée.

Situation économique

La reprise consécutive à la récession de 2001 a pris une ampleur considérable en 2003-04. Favorisées par des politiques budgétaires et monétaires expansionnistes et des conditions financières propices, les dépenses de consommation courante et de logement des ménages sont restées dynamiques et n'ont que brièvement souffert de la flambée des prix du pétrole. Simultanément, dans le contexte d'une croissance robuste de la productivité et d'une hausse des bénéfices, l'investissement des entreprises a commencé d'apporter une contribution substantielle à la croissance économique (tableau 1.1), sous l'impulsion des achats de biens d'équipement et de logiciels. Malgré l'accélération des exportations, le solde extérieur a continué de peser sur la croissance car les importations ont affiché un rebond encore plus prononcé. L'économie a continué de croître à un rythme soutenu jusqu'en 2005, les gains d'emploi et de richesse stimulant la demande intérieure. Toutefois, étant donné que la stimulation monétaire et budgétaire est progressivement supprimée depuis la mi-2004, l'expansion s'est quelque peu modérée, l'augmentation du PIB réel sur quatre trimestres revenant d'un pic de 4¾ pour cent au premier trimestre 2004 à 3½ pour cent plus récemment. Au début de l'été, l'activité a semblé se raffermir, mais l'impact des cyclones Katrina et Rita (voir ci-après) a déjoué l'attente d'une croissance plus vigoureuse au troisième trimestre.

Tableau 1.1. **Contributions à la croissance du PIB**

Points de pourcentage, en volume, indice en chaîne, prix de 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005 T1 ¹	2005 T2 ¹
Consommation privée	3.2	1.7	1.9	2.1	2.7	2.4	2.4
Investissement résidentiel privé	0.0	0.0	0.2	0.4	0.6	0.5	0.6
Investissement non résidentiel privé	1.1	-0.5	-1.1	0.1	0.9	0.6	0.9
Consommation et investissement publics	0.4	0.6	0.8	0.5	0.4	0.4	0.5
Demande intérieure finale	4.6	1.8	1.9	3.1	4.6	3.9	4.3
Formation de stocks	-0.1	-0.9	0.4	0.1	0.4	0.3	-2.1
Demande intérieure totale	4.5	1.0	2.3	3.2	4.9	4.2	2.2
Exportations nettes	-0.9	-0.2	-0.7	-0.5	-0.7	-0.4	1.1
PIB	3.7	0.8	1.6	2.7	4.2	3.8	3.3
<i>Pour mémoire :</i>							
Taux de croissance de :							
Consommation privée	4.7	2.5	2.7	2.9	3.9	3.5	3.4
Investissement non résidentiel privé	8.7	-4.2	-9.2	1.3	9.4	5.7	8.8
Inflation sous-jacente de la consommation privée	1.7	1.9	1.8	1.3	2.0	2.4	1.6
Écart de production	1.4	-1.0	-2.0	-2.0	-0.8	-0.4	-0.3

1. Variations trimestrielles en taux annuel.

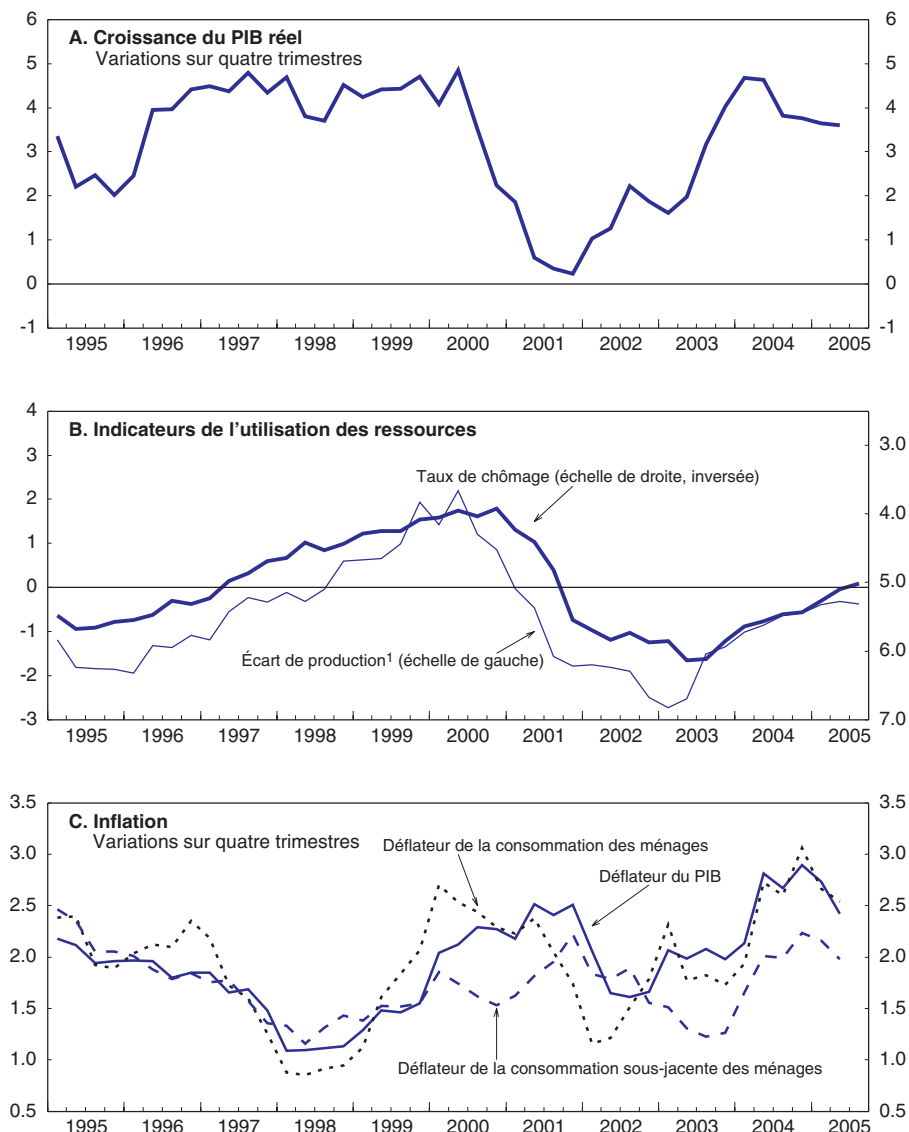
Source : Bureau of Economic Analysis et estimations de l'OCDE.

En dépit de ce léger ralentissement, la croissance économique est jusqu'ici restée supérieure à son rythme potentiel, que l'OCDE estime aux environs de 3¾ pour cent par an.

En conséquence, l'écart conjoncturel estimé, qui avait atteint environ 2½ pour cent de l'offre totale au début de 2003, s'est progressivement réduit depuis lors (graphique 1.1). En même temps, le chômage est redescendu progressivement vers son taux structurel de 4¾ pour cent estimé par l'OCDE (sans toutefois l'atteindre jusqu'ici), en dépit d'une certaine hausse en septembre en raison des effets négatifs des cyclones. Une certaine sous-utilisation des capacités ayant persisté jusqu'à ces derniers temps, les pressions inflationnistes sous-jacentes sont naturellement restées faibles. L'accélération observée des prix à la consommation reflète en grande partie la vive hausse du coût de l'énergie tirée du pétrole (voir le chapitre 6). La légère montée antérieure de l'inflation sous-jacente (hors produits alimentaires et énergie) a traduit les effets secondaires de l'enchérissement de l'énergie ainsi que l'augmentation des prix des produits de base et plus généralement des

Graphique 1.1. Indicateurs économiques généraux

En pourcentage



1. Pourcentage de différence entre la production effective et la production potentielle estimée.

Source : Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics et estimations de l'OCDE.

Encadré 1.1. Une bulle immobilière?

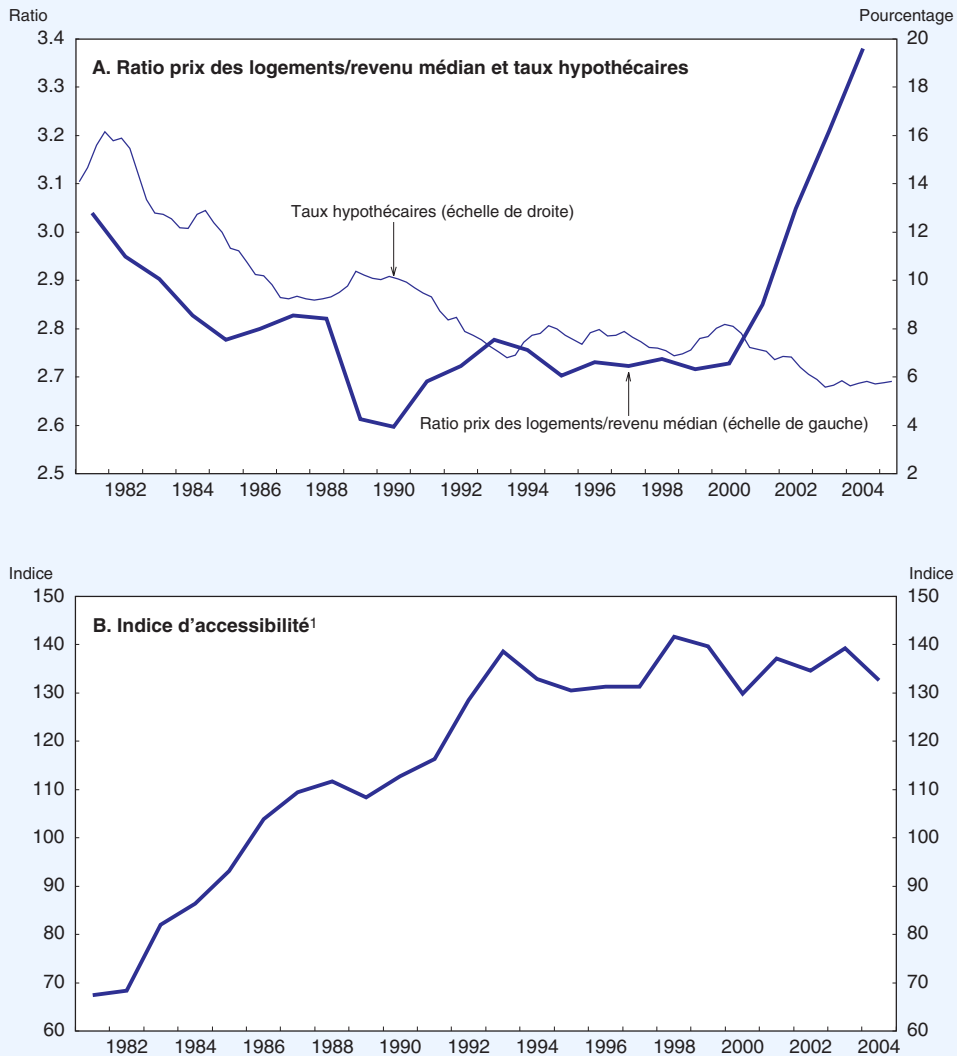
Les prix nationaux des logements ont augmenté au total de 70 % depuis 1997, année où ils ont commencé à croître nettement plus vite que l'inflation globale. Ils ont aussi largement dépassé la croissance des revenus des ménages et la hausse des loyers. Le logement existant type coûte désormais l'équivalent de près de 3½ fois le revenu médian, presque un tiers de plus que la moyenne historique (graphique 1.2)*. En revanche, l'accessibilité au logement – qui correspond essentiellement au rapport entre les paiements hypothécaires et le revenu des ménages – n'a guère varié et s'avère satisfaisante au regard des données historiques de long terme. Cela dit, sur quelques marchés (fébriles), notamment la Californie méridionale et la Floride, l'accessibilité au logement est déjà presque aussi médiocre qu'en 1981 et en 1989, années des deux précédents pics du marché du logement, ce qui est remarquable étant donné que les taux hypothécaires sont aujourd'hui bien plus bas. Le ratio des obligations financières des propriétaires de logements établi par la Réserve fédérale confirme cette situation relativement satisfaisante au niveau national, avec un chiffre encore inférieur au pic précédent de 1991, même si le ratio général pour les ménages, à l'inclusion des prix à la consommation, atteint depuis deux ans son niveau le plus élevé depuis le début des années 80.

Les estimations de l'accessibilité au logement montrent que, en dépit de la forte hausse du ratio prix/revenu, les prix des logements ne se sont pas découplés de leurs principaux déterminants traditionnels : les revenus et les taux d'intérêt. Il n'y a donc pas d'indices concluants d'une bulle immobilière, et les responsables de la Réserve fédérale ont préféré parler d'« écume ». Néanmoins, le risque d'un ralentissement brutal des prix des logements, voire d'une baisse sur certains marchés régionaux, est significatif. Outre la facilité d'accès aux prêts gagés sur le bien immobilier, dans le contexte de la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires (voir les chapitres 2 et 4), l'accroissement du patrimoine immobilier ces dernières années a été l'un des facteurs du dynamisme des dépenses de consommation (par le biais des prélèvements sur la valeur immobilière, qui ont dépassé 600 milliards de dollars en 2004). Une correction des prix des logements pourrait donc avoir un impact significatif sur l'activité économique, mais celui-ci serait peu susceptible de déclencher à lui seul une récession. Selon les estimations de l'OCDE, une baisse de 10 % du patrimoine immobilier réel se traduirait à long terme par une réduction de ¼ à ½ point de pourcentage du niveau de la consommation privée aux États-Unis, encore que, pour diverses raisons, ce chiffre sous-estime sans doute l'ampleur de l'ajustement immédiat induit par une chute brutale des prix des logements.

Les autorités monétaires ont souligné le caractère localisé des dérapages et insisté sur le fait que les baisses de prix, si elles devaient se produire, n'auraient probablement pas de conséquences macroéconomiques sérieuses, mais elles ont néanmoins relevé quelques aspects troublants de la vive expansion du marché du logement. Apparemment, l'accélération du taux de rotation des logements existants reflète pour une bonne part l'achat d'un deuxième logement, ce qui pourrait signifier que l'activité spéculative a sans doute joué un plus grand rôle dans les hausses de prix récentes qu'elle ne l'avait fait en général dans le passé. Une autre source d'inquiétude réside dans la multiplication spectaculaire des prêts *in fine* ou d'autres formes relativement exotiques de prêts hypothécaires à taux révisable, étant donné que les taux sont très bas. Près d'un quart des prêts hypothécaires accordés cette année dans le pays sont des prêts *in fine*, et dans la région de Washington, D.C. plus d'un tiers des acheteurs de logements recourent à ce type de prêt, contre 2 % il y a cinq ans à peine. Jugeant que ces tendances, ainsi que la vulnérabilité

Encadré 1.1. Une bulle immobilière? (suite)

Graphique 1.2. Prix des logements et accessibilité au logement



1. L'indice 100 correspond au stade où une famille à revenu médian peut accéder à un logement de prix médian avec un apport de 20 %, 25 % des revenus étant consacrés au remboursement du principal et au paiement des intérêts du prêt. Des valeurs indiciaires plus élevées dénotent une plus grande accessibilité au logement.

Source : National Association of Realtors.

vis-à-vis des hausses de taux d'intérêt, impliquent des risques considérables, la Réserve fédérale et les autres autorités de tutelle bancaire, dans une déclaration commune publiée en mai 2005, ont averti les banques qu'elles contrôleraient plus strictement les prêts sur la valeur nette du logement, car elles estiment que ceux-ci sont trop souvent accordés sans vérification des actifs, de l'emploi et des revenus de l'emprunteur.

* L'indice 100 définit le cas d'une famille qui est en mesure d'acheter un logement de prix médian avec un acompte de 20 %, et qui consacre 25 % de ses revenus au remboursement du principal. Des valeurs indiciaires plus élevées dénotent une plus grande accessibilité au logement.

Source : National Association of Realtors.

prix à l'importation, le taux de change ayant faibli jusqu'à la fin de 2004; les coûts de main-d'œuvre ne contribuent à la hausse des prix que depuis quelques trimestres (voir ci-après). Même si, dans un premier temps, ils n'ont pas été affectés par la hausse des prix à l'importation, l'indice implicite des prix du PIB a suivi une trajectoire très proche de celle de l'indice implicite des prix de la consommation privée, en raison d'une hausse sensible des coûts de construction des bâtiments commerciaux, et surtout des logements. Les prix des logements ont augmenté à un rythme annuel de plus de 10 % depuis le deuxième trimestre 2002, les taux d'intérêt hypothécaires affichant leurs niveaux les plus bas depuis la fin des années 60 (encadré 1.1).

Le recul du chômage ces deux dernières années a d'abord reflété une baisse anormalement longue et prononcée du niveau d'activité (chapitre 5). Ce n'est qu'en 2004, troisième année de la reprise, que l'emploi a rebondi, après trois années de contraction (tableau 1.2). La contrepartie de la faiblesse des embauches nettes a été une croissance exceptionnellement vigoureuse de la productivité du travail (graphique 1.4). Les facteurs en cause ne sont pas encore bien appréhendés. Dans une large mesure, ces gains de productivité semblent avoir été liés à une utilisation plus efficace de biens d'équipement qui avaient été acquis auparavant et à des innovations organisationnelles induites par la réticence des entreprises à recruter davantage dans un contexte incertain. Depuis un an environ, la croissance de la productivité a fortement ralenti mais, à près de 2 %, elle correspond au rythme observé à la fin des années 90 et dépasse nettement les taux qui avaient prévalu durant les deux décennies précédentes. Néanmoins, cette décélération a provoqué une remontée des coûts unitaires de main-d'œuvre, après deux années de baisse, même si les augmentations de salaire n'ont guère varié en dépit d'une inflation globale plus forte. Le rebond des coûts unitaires de main-d'œuvre n'a pas enravé la progression de la part des bénéficiaires, qui a retrouvé son pic précédent de 1997, car les entreprises ont pu répercuter la hausse des prix des intrants. La croissance encore vigoureuse des bénéficiaires des sociétés a permis à celles-ci d'engager des dépenses en capital accrues à l'aide de ressources internes. L'augmentation de la capacité de financement des sociétés, qui a duré plus longtemps que lors des précédentes phases ascendantes du cycle, conjuguée au niveau sans précédent des emprunts à l'étranger (chapitre 4), a compensé la faiblesse record du taux d'épargne des ménages et l'ampleur du déficit budgétaire (voir ci-après).

Tableau 1.2. **Indicateurs du marché du travail et des ménages**

En pourcentage

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taux de chômage	4.2	4.0	4.8	5.8	6.0	5.5	5.1 ³
Taux d'activité	67.1	67.1	66.8	66.6	66.2	66.0	66.0 ³
Croissance de l'emploi privé non agricole ^{1,2}	2.5	2.1	-0.3	-1.7	-0.4	1.3	1.9 ³
Croissance du revenu des ménages ²	5.1	8.0	3.5	1.8	3.2	5.9	6.4 ⁴
Croissance du revenu disponible des ménages ²	4.7	7.5	4.1	4.6	4.3	6.1	5.0 ⁴
Taux d'épargne des ménages	2.4	2.3	1.8	2.4	2.1	1.8	0.3 ⁴
Variation du patrimoine net des ménages ²	13.1	-1.8	-2.1	-4.2	12.8	9.6	9.4 ⁴

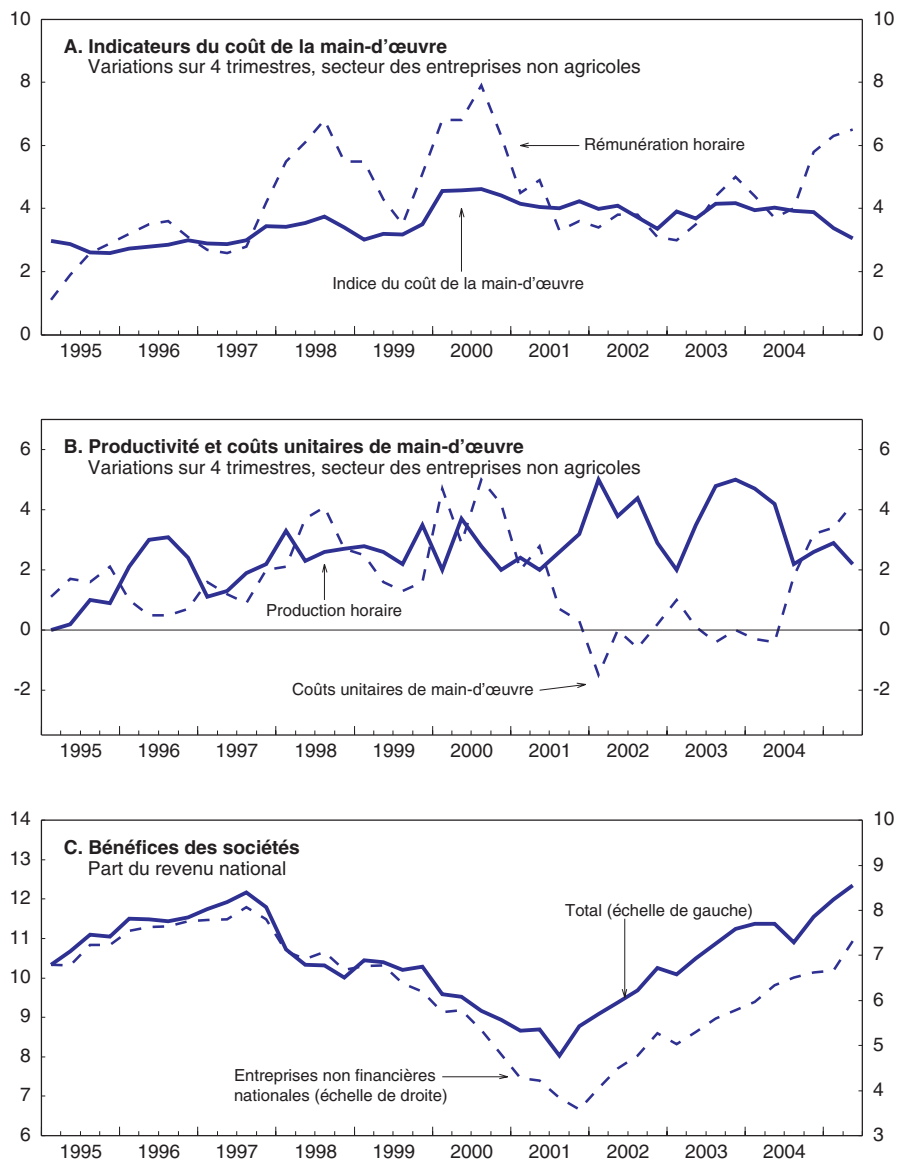
1. Enquête auprès des établissements.

2. En glissement annuel.

3. Trois premiers trimestres.

4. Deux premiers trimestres.

Source : Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics et Board of Governors of the Federal Reserve System.

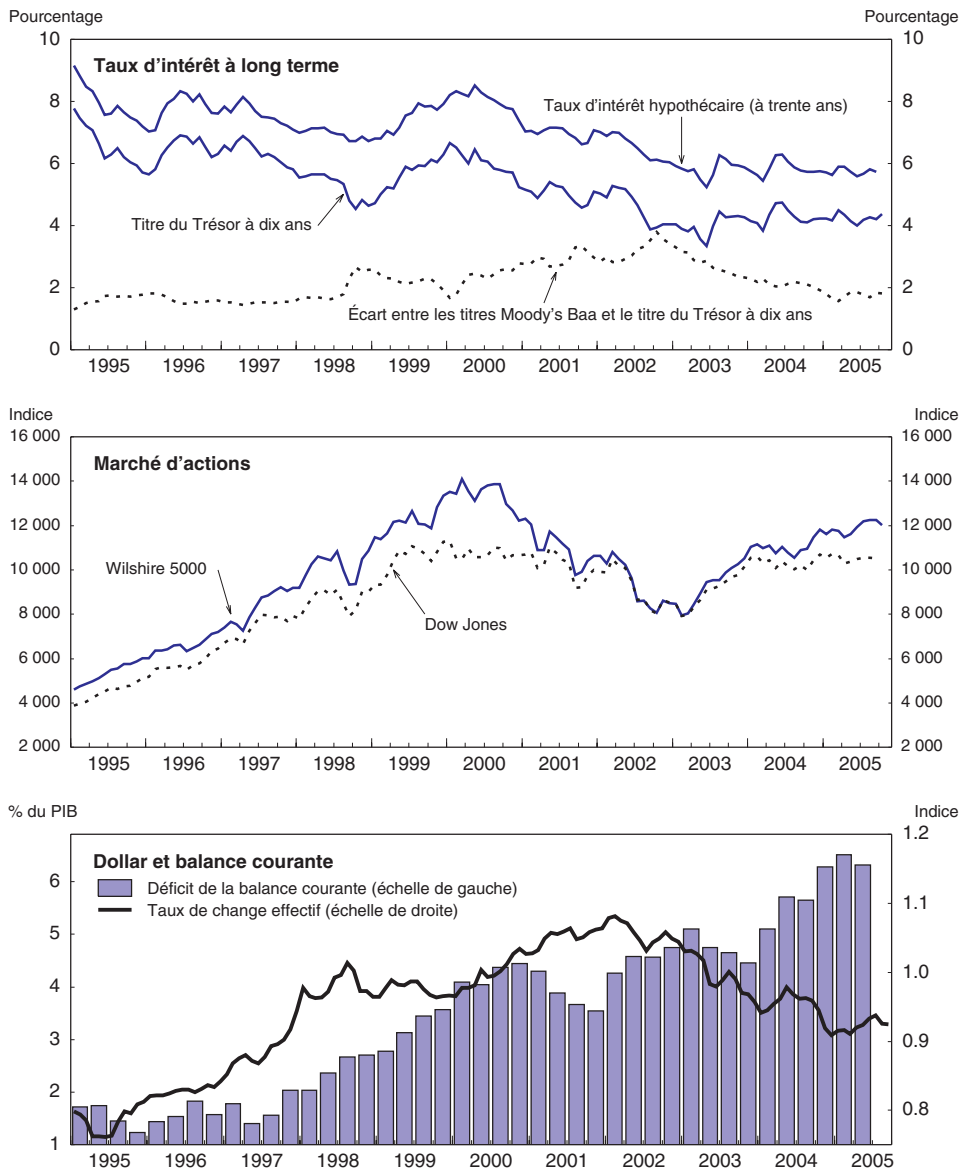
Graphique 1.3. **Coûts de main-d'œuvre, productivité et bénéfices**

Source : Bureau of Economic Analysis et Bureau of Labor Statistics.

Les conditions financières sont restées relativement souples (graphique 1.3). Les rendements des bons du Trésor à long terme et les taux hypothécaires sont à peine supérieurs aux points bas précédents, et il en va de même des écarts entre les rendements des titres de sociétés et des valeurs du Trésor. Parallèlement, en dépit de la flambée des prix du pétrole, le marché boursier est resté robuste, même si la tendance haussière des prix des actions s'est dissipée cette année et si les cours sont loin de leurs pics de 2000-01. Selon des données d'enquête, les banques commerciales ont assoupli les conditions des prêts aux entreprises, du fait à la fois de l'amélioration de la situation économique et de la concurrence accrue des autres banques et des prêteurs non bancaires. Le taux de change effectif s'était inscrit sur une trajectoire de baisse depuis le début de la reprise, avec toutefois quelques interruptions, avant de se raffermir cette année. Malgré la

Graphique 1.4. Indicateurs financiers et compte des opérations courantes

En pourcentage



Source : Board of Governors of the Federal Reserve System, Bureau of Economic Analysis, Thomson Financial.

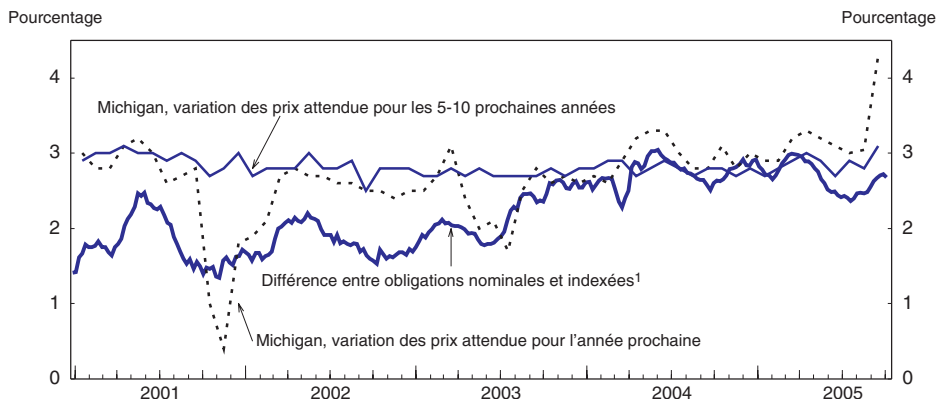
dévalorisation du dollar, le déficit de la balance courante a battu de nouveaux records, sous l'effet d'une détérioration du solde extérieur réel et des termes de l'échange des États-Unis. Comme on le verra au chapitre 4, même si elle reprend, la dépréciation du taux de change devra sans doute s'accompagner de mesures stimulantes – à la fois aux États-Unis et dans d'autres pays – pour une inversion progressive et durable de la position extérieure des États-Unis (abstraction faite d'un scénario de crise).

Orientation de la politique macroéconomique

La politique monétaire est parvenue à concilier le besoin de soutenir l'activité et la nécessité de préserver la stabilité des prix. Après avoir pratiqué une stimulation à très

haute dose au cours de la récession, la Réserve fédérale a judicieusement inversé son action à la mi-2004 lorsque l'expansion est devenue de plus en plus autonome et que les risques de déflation se sont éloignés; depuis lors, elle a relevé le taux des fonds fédéraux par paliers de 25 points de base, de 1 à 3¾ pour cent. L'engagement des autorités en faveur de la stabilité des prix a fait que les anticipations inflationnistes sont restées assez bien ancrées, en dépit de chocs considérables sur les prix de l'énergie et d'autres produits de base (graphique 1.5). Mesurées par la différence entre les taux des obligations nominales et ceux des obligations indexées, elles ont augmenté jusqu'au milieu de 2004 mais depuis elles oscillent à l'intérieur d'une fourchette étroite. À en juger par les données d'enquête, elles ont été même plus stables, et n'ont guère varié ces cinq dernières années (si l'on excepte un bond des anticipations à court terme à la suite du cyclone Katrina). Bien que l'action monétaire soit devenue beaucoup moins stimulante depuis la mi-2004, le taux des fonds fédéraux est encore bas en termes réels et reste inférieur à la plupart des estimations de son niveau neutre. De plus, le resserrement monétaire a été amorti par la faiblesse persistante des taux d'intérêt à long terme (encadré 1.2), ce qui accentue la nécessité de nouveaux ajustements des politiques. La tâche des autorités est également compliquée par l'incertitude concernant le volant de ressources inutilisées sur les marchés du travail, compte tenu du comportement inhabituel du taux d'activité (voir le chapitre 5).

Graphique 1.5. **Anticipations inflationnistes**



1. Différence entre l'obligation à 10 ans et échéance constante du Trésor des États-Unis et l'obligation du Trésor indexée Merrill Lynch. L'obligation indexée utilisée dans le calcul change en janvier de chaque année de façon à maintenir une échéance constante.

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System et Thomson Financial et Université du Michigan.

À en juger par la variation du solde budgétaire structurel, la politique budgétaire est devenue légèrement restrictive. La situation du budget fédéral s'est stabilisée durant l'exercice 2004, le déficit unifié s'établissant à 3½ pour cent du PIB comme l'année précédente. Ce résultat a été nettement meilleur que prévu, et selon des données récentes, en 2005 la performance dépassera de nouveau les prévisions, le déficit étant apparemment revenu à un peu plus de 2½ pour cent du PIB. De fait, le dynamisme inattendu des recettes au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et surtout de l'impôt sur les bénéfices des sociétés l'a emporté sur des dépenses plus élevées que prévu. Correction faite des fluctuations conjoncturelles, le déficit budgétaire a relativement peu varié depuis 2003, après avoir accusé une détérioration de plus de 5 points de PIB à partir de 2000. Les prévisions de l'OCDE dénotent une nouvelle hausse du déficit corrigé des

Encadré 1.2. Pourquoi les taux d'intérêt à long terme sont-ils si bas?

Alors que dans toutes les périodes de resserrement précédentes intervenues depuis la Seconde Guerre mondiale les taux d'intérêt à long terme avaient sensiblement augmenté au bout d'un an, cette fois-ci, abstraction faite de quelques fluctuations, ils ont même baissé depuis que la Réserve fédérale a commencé de relever le taux des fonds fédéraux à la mi-2004. Ce résultat est d'autant plus surprenant que plusieurs facteurs devraient exercer une pression à la hausse sur les rendements à long terme : le gouvernement des États-Unis s'attend à un déficit budgétaire élevé et persistant dans le moyen terme (chapitre 2), avec pour corollaire de fortes émissions d'obligations publiques; en outre, le progrès technologique semble avoir accéléré la croissance tendancielle de la productivité, d'où une hausse du taux de rendement du capital et, partant, des taux d'intérêt d'équilibre. Un certain nombre d'explications ont été mises en avant pour élucider cette énigme. La faiblesse des rendements obligataires est un phénomène mondial (peut-être associé à une surabondance d'épargne – voir le chapitre 4), mais aux États-Unis elle reflète aussi des conditions monétaires encore souples, même si elles le sont de moins en moins, ainsi que le rythme progressif attendu du resserrement, rendu possible par un haut niveau de crédibilité de la politique monétaire. À la différence des précédents épisodes de resserrement de la politique monétaire, les anticipations de l'inflation future sont restées solidement ancrées, tandis que les marchés prévoient une réduction lente de la stimulation. Étant donné que les taux longs reflètent la trajectoire future attendue des taux courts (plus une prime de liquidité et de risque), le faible rythme du resserrement anticipé aurait dû contribuer à maintenir les taux longs à un bas niveau, mais ce resserrement aurait dû néanmoins s'accompagner d'une certaine hausse, à moins que les anticipations inflationnistes à long terme ne changent, ce qui n'a pas été le cas, ou que la prime ne varie. De fait, le bas niveau des primes incorporées aux taux à échéance lointaine semble avoir joué un rôle particulièrement important.

Indépendamment de la trajectoire attendue de la politique monétaire, et de la possibilité que les marchés se trompent purement et simplement dans leur estimation des titres, les rendements actuels pourraient indiquer que les acteurs du marché ont revu à la baisse leurs prévisions de la croissance économique à terme, encore que cette interprétation s'accorde mal avec l'évolution des marchés boursiers et de changes et des écarts de crédit. Certains analystes ont souligné la faiblesse de la demande globale de crédit des entreprises aux États-Unis et l'apparent empressement des prêteurs, y compris les investisseurs étrangers, à fournir des financements. En particulier, on a souvent mentionné les achats massifs d'effets du Trésor à long terme par des banques centrales étrangères. Selon une analyse récente effectuée par la Réserve fédérale, correction faite de divers facteurs macroéconomiques, le rendement des obligations à 10 ans du Trésor des États-Unis se trouverait majoré de 150 points de base s'il n'y avait pas eu d'achats étrangers d'obligations américaines, les apports publics entrant pour 60 points de base dans cet effet. Mais cela conduit à se demander pourquoi les rendements des titres d'emprunt autres que ceux des États-Unis sont également si bas. Une aversion accrue pour le risque depuis la baisse des marchés d'actions de 2000-01 a pu aussi contribuer à gonfler la demande de fonds d'État et à en modérer le rendement, même si les écarts entre les obligations de sociétés et les obligations publiques ont eu tendance à diminuer. En outre, les réformes de la réglementation, notamment celles qui favorisent une meilleure adéquation entre la durée des actifs et la durée des engagements des fonds de pension, ont sans doute stimulé la demande d'obligations à long terme. Enfin, on a fait valoir que la mondialisation a atténué la « préférence nationale »; autrement dit, une plus grande proportion du gisement mondial d'épargne est affectée à des financements transfrontaliers, encore qu'il s'agisse là d'une tendance ancienne qui probablement n'explique guère le comportement des taux d'intérêt à long terme durant l'année écoulée dans un contexte de hausse des taux courts.

influences conjoncturelles et du déficit effectif en 2006, même en tenant compte du freinage sans précédent des dépenses discrétionnaires hors défense prévu dans le budget. Cette tendance reflète la mise en place de la prestation Medicare au titre des médicaments sur ordonnance, les hypothèses d'un nouvel accroissement (plus modéré) des crédits militaires et d'un maintien de l'actuelle exonération limitée de l'impôt minimum alternatif, mais aussi, et peut-être surtout, les dépenses consécutives aux récents cyclones (le Congrès a déjà voté 62 milliards de crédits, soit environ ½ pour cent du PIB). Les budgets des États et des collectivités locales se sont aussi quelque peu améliorés. Compte tenu de ces budgets, le déficit financier des administrations publiques (dans l'optique des comptes nationaux) a probablement baissé de 1 point de pourcentage pour revenir à 3½ pour cent du PIB entre l'année civile 2003 et 2005, mais il devrait se creuser de nouveau quelque peu en 2006.

Perspectives et risques à court terme

À court terme, les perspectives de l'économie des États-Unis sont favorables (tableau 1.3). En dépit des fortes perturbations de la production d'énergie et des hausses de

Tableau 1.3. **Prévisions à court terme**

Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en volume (dollars de 2000, indice en chaîne, taux annuels désaisonnalisés)

	2004 T4	2005 T1	2005 T2	2004	2005	2006
Consommation privée	4.3	3.5	3.4	3.9	3.4	2.9
Consommation publique	-0.1	2.8	0.2	2.1	1.7	1.5
Formation brute de capital fixe	7.0	5.4	10.4	8.4	6.9	5.9
Résidentiel privé	1.6	9.5	10.8	10.3	6.7	2.1
Non résidentiel privé	10.4	5.7	8.8	9.4	8.0	7.6
Public	6.0	-2.5	14.6	2.3	3.8	7.7
Demande intérieure finale	4.1	3.7	4.2	4.4	3.8	3.3
Formation de stocks ¹	0.0	0.3	-2.2	0.4	-0.3	0.2
Demande intérieure totale	4.1	4.0	2.1	4.7	3.5	3.4
Exportations de biens et services	7.1	7.5	10.7	8.4	7.3	8.2
Importations de biens et services	11.3	7.4	-0.2	10.7	5.8	6.0
Solde extérieur¹	-1.0	-0.4	1.1	-0.8	-0.2	-0.1
PIB aux prix du marché	3.3	3.8	3.3	4.2	3.5	3.5
Déflateur des prix du PIB	2.7	3.0	2.6	2.6	2.6	2.5
Déflateur des prix de la consommation privée	3.1	2.3	3.3	2.6	2.9	2.7
Écart de production	-0.6	-0.4	-0.3	-0.8	-0.3	0.0
Production potentielle	3.1	3.0	3.0	2.9	3.0	3.2
Taux de chômage	5.4	5.3	5.1	5.5	5.1	4.9
Taux des fonds fédéraux	2.0	2.5	2.9	1.3	3.2	4.5
Taux des emprunts d'État à dix ans	4.2	4.3	4.2	4.3	4.3	4.4
Capacité de financement des administrations publiques						
En milliards de dollars	-513.4	-451.0	-421.0	-553.8	-443.0	-519.0
En pourcentage du PIB	-4.3	-3.7	-3.4	-4.7	-3.6	-3.9
Balance des opérations courantes						
En milliards de dollars	-753.4	-794.7	-782.6	-668.1	-813.8	-920.0
En pourcentage du PIB	-6.3	-6.5	-6.3	-5.7	-6.5	-7.0
Taux d'épargne des ménages ²	2.3	0.5	0.1	1.8	0.2	0.8

1. Contribution à la croissance en volume du PIB.

2. Définitions de l'OCDE.

Source : Bureau of Economic Analysis et estimations de l'OCDE.

prix connexes, les conséquences macroéconomiques des cyclones Katrina et Rita seront vraisemblablement passagères. Par suite des cyclones, la croissance du PIB réel devrait être amputée d'environ ½ point au deuxième semestre 2005, ce ralentissement se produisant pour l'essentiel au troisième trimestre. Le PIB réel devrait retrouver sa tendance antérieure au début de 2006 pour la dépasser ensuite, la reconstruction accélérant l'activité économique en dépit de l'effet négatif de la hausse des prix de l'énergie sur le revenu disponible et les dépenses des ménages. Parallèlement, les facteurs fondamentaux qui ont jusqu'ici étayé l'activité devraient perdurer en 2006 et maintenir une saine expansion légèrement supérieure à la croissance de la production potentielle. La politique monétaire est encore accommodante, quoique de moins en moins, et les conditions financières générales restent propices aux ménages et aux entreprises. L'orientation de la politique budgétaire redeviendra sans doute quelque peu expansionniste, étant donné le soutien public à la reprise et à la reconstruction à la suite des cyclones. Les bénéfices croissent à un rythme soutenu et les coûts d'emprunt des sociétés sont faibles. La richesse nette des ménages a augmenté à la faveur de la vive hausse des prix des logements et du rebond des prix des actions, pour dépasser son pic précédent de 1999; cette tendance devrait soutenir la demande de consommation, même si les ménages souhaiteront peut-être reconstituer quelque peu leur taux d'épargne. À supposer que les prix du pétrole n'augmentent pas de nouveau, l'effet de freinage de leur flambée récente devrait se dissiper. Les effets retardés de la baisse du taux de change jusque vers la fin de 2004 devraient stimuler quelque temps les exportations, mais probablement pas assez pour empêcher une nouvelle dégradation du solde extérieur, d'autant plus que la poussée des prix de l'énergie alourdit les coûts d'importation. Si la croissance économique sera sans doute suffisante pour générer des gains d'emploi substantiels, une inversion du mouvement de baisse du taux d'activité observé depuis 2001 tendrait à maintenir le taux de chômage à un niveau élevé. Tandis qu'une réduction du volant de ressources inemployées est susceptible d'exercer une légère pression à la hausse sur l'inflation tendancielle, comme les effets de la flambée pétrolière et de la dépréciation du taux de change vont s'atténuant, il y a de bonnes chances que l'inflation globale redescende à 2-2½ pour cent.

Même si un atterrissage en douceur de l'économie est l'issue la plus probable, un certain nombre de risques entourent ce scénario favorable. La marge de ressources inemployées étant quasi épuisée, l'inflation sous-jacente et l'inflation globale pourraient continuer de se redresser, appelant un durcissement monétaire plus prononcé, en particulier si les cours du pétrole montent encore. De surcroît, un enlisement du processus de résorption des déséquilibres économiques majeurs – en particulier des déficits budgétaire et extérieur – qui persistent depuis un certain temps pourrait avoir des répercussions négatives. Un arrêt de l'assainissement budgétaire dû à un freinage insuffisant des dépenses publiques et une nouvelle aggravation du lourd déficit extérieur et de la dette connexe pourraient induire un raffermissement des taux d'intérêt à long terme. À l'inverse, une interruption de l'essor des prix des logements, sans parler d'une correction brutale, risquerait de provoquer un repli des dépenses des ménages, qui ont été soutenues par la valorisation du patrimoine immobilier. Cela pourrait entraîner une perte d'appétence des investisseurs pour les actifs en dollars

Enjeux à court et moyen terme

Les perspectives à moyen terme de l'économie apparaissent également engageantes, vu la remarquable capacité d'ajustement de l'économie. Néanmoins un certain nombre de

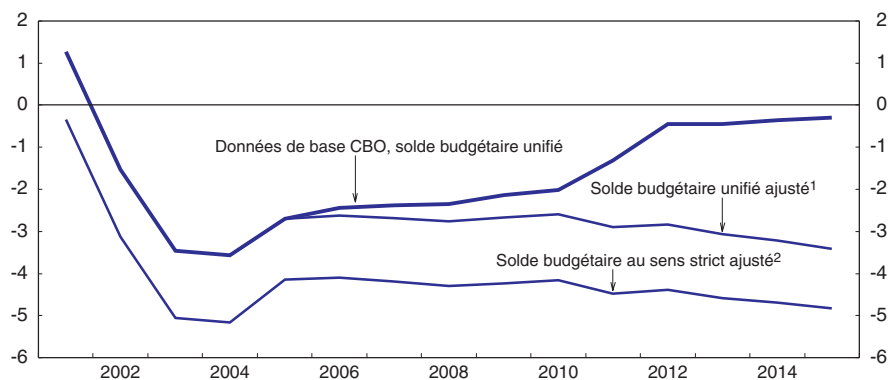
défis doivent être relevés pour assurer une reprise durable et une performance économique satisfaisante. Ces problèmes concernent principalement le déficit d'épargne nationale dans le contexte des lourds déséquilibres mentionnés plus haut, mais aussi quelques aspects de la politique structurelle pour lesquels des réformes apparaissent souhaitables. Certaines de ces questions seront évoquées ci-après puis approfondies dans les chapitres suivants de l'Étude.

Maintenir la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire

Ainsi qu'on l'a déjà noté, les finances fédérales se sont améliorées plus rapidement que prévu. Cela tient à la vigueur inattendue des rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés. Toutefois, après ajustement du tout dernier scénario de référence du Congressional Budget Office en fonction des résultats plausibles des politiques (exception faite des effets des dépenses liées aux cyclones), le déficit budgétaire unifié restera sans doute proche de 3 % du PIB ces dix prochaines années (graphique 1.6). Au-delà, les perspectives se dégradent rapidement en raison de la poussée des dépenses émanant des programmes sociaux, avec le départ en retraite de la génération du baby boom. Les prévisions montrent à quel point il sera difficile d'empêcher une nouvelle augmentation de la dette publique en proportion du PIB. L'administration a mis l'accent sur le freinage des dépenses discrétionnaires, même si les options sont limitées tant que les dépenses liées à la défense continuent de croître, et sur la réforme des programmes sociaux, qui ont manifestement besoin d'être restructurés. Mais il est probable que l'austérité sur le front des dépenses ne suffira pas à elle seule. Il reste difficile d'obtenir des recettes appropriées par des moyens efficaces et équitables (chapitre 2). Des règles budgétaires sous une forme ou sous une autre, par exemple les dispositions du Budget Enforcement Act venues à expiration, peuvent aussi contribuer à rétablir la discipline budgétaire et la viabilité des finances publiques.

Graphique 1.6. **Excédent du budget fédéral : scénario de référence et montant ajusté**

Exercices budgétaires, en pourcentage du PIB

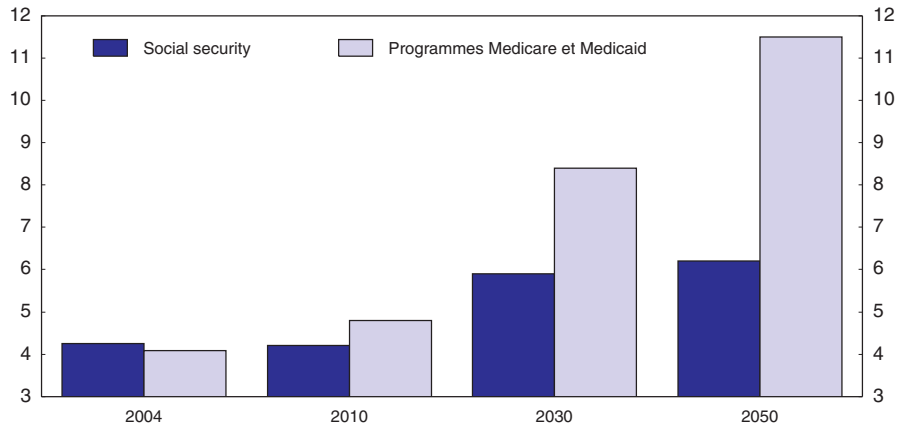


1. Ajusté en fonction de différentes politiques; voir chapitre 2.

2. Excédent ajusté, hors excédent des comptes de Social Security.

Source : Congressional Budget Office (2005), *The Budget and Economic Outlook: An Update*, Washington, D.C., août.

Au-delà des dix prochaines années, les perspectives budgétaires fédérales sont dominées par l'accroissement des dépenses en faveur des trois grands programmes sociaux, Social Security, Medicare (personnes âgées) et Medicaid (personnes démunies). Comme indiqué au graphique 1.7, compte tenu des dispositions actuelles les dépenses au

Graphique 1.7. **Prévisions des dépenses sociales à long terme**En pourcentage du PIB¹

1. Trajectoire de dépenses intermédiaire.

Source : Congressional Budget Office (2003), *The Long-Term Budget Outlook*, Washington, D.C., décembre.

titre de Social Security devraient passer de 4¼ pour cent du PIB aujourd'hui à quelque 6¼ pour cent à partir de 2030. Pour Medicare et Medicaid, les perspectives sont beaucoup plus sombres. Les dépenses fédérales en faveur de ces deux programmes devraient presque tripler, de 4 % du PIB à l'heure actuelle à 11½ pour cent à l'horizon 2050, du fait en particulier de l'adjonction au programme Medicare de la prestation pour l'achat de médicaments sur ordonnance. Pourtant, les autorités se focalisent sur la réforme du régime Social Security, remettant à plus tard la réforme du système de santé, semble-t-il plus urgente et plus complexe. S'agissant de Social Security, il faut corriger le présent déséquilibre actuariel, qui représente près de 2 % de la masse salariale en moyenne sur les 75 prochaines années, mais qui atteindra environ le triple de ce montant à la fin de cette période. Compte tenu de la modification prévue des données démographiques, une baisse du rendement du régime par répartition est inévitable, et tout le problème est de préserver la fonction de filet de sécurité du système sans pour autant le rendre de moins en moins attrayant pour les travailleurs à revenu élevé, ce qui éroderait le soutien politique indispensable. Indépendamment de ce facteur, les inconvénients inhérents au système par répartition, à savoir son faible taux de rendement selon les prévisions actuelles et le fait qu'il réduit durablement le stock de capital du pays et, partant, le revenu national (voir le chapitre 2), ont conduit à rechercher d'autres moyens de préfinancer partiellement le programme. Si elle est mise en place, la capitalisation devrait viser à accroître l'épargne nationale, tout en offrant les plus fortes incitations aux catégories qui ont le plus besoin d'accroître leurs ressources en vue de la retraite.

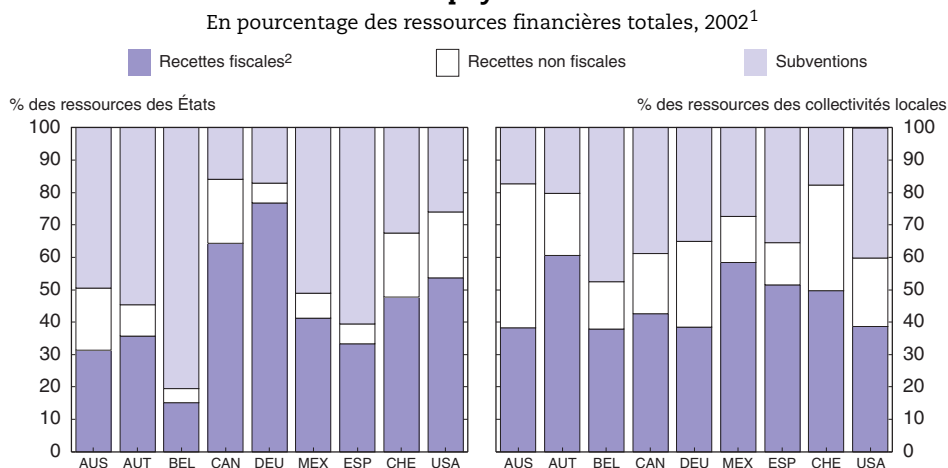
Au moment même où le vieillissement de la population commence à engendrer des pressions à la hausse sur les dépenses, les carences du système fiscal fédéral s'aggravent. Pendant la période de près de deux décennies qui s'est écoulée depuis la réforme fiscale de 1986, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (40 % des recettes fédérales) s'est rétrécie tandis que, jusqu'en 2001, les taux marginaux ont augmenté. Les réductions des taux légaux en 2001 et 2003, certes bénéfiques en elles-mêmes, n'ont été accompagnées d'aucun élargissement de la base d'imposition, toutes les distorsions et dispositions complexes restant en place. L'une des plus visibles est le régime favorable accordé à l'investissement résidentiel par rapport aux autres formes de placement, mais

bon nombre d'autres exemptions et déductions sont également discutables. Le traitement inégal actuel des différentes catégories d'investissements, ainsi que la tentative récente d'intégrer partiellement le régime fiscal des revenus du capital et celui des revenus du travail, soulèvent la question plus fondamentale de savoir si la fiscalité doit être ciblée sur le revenu ou sur la consommation. Le système actuel est mixte. Pour des raisons d'efficacité, il apparaît préférable d'exonérer les revenus du capital, et de s'orienter vers un impôt fondé sur la consommation, mais cela peut se faire de nombreuses façons, avec des conséquences très différentes pour les recettes. Une autre question urgente est celle de l'impôt minimum alternatif sur le revenu des personnes physiques (alternative minimum tax – AMT), régime parallèle à celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui avait pour but d'éviter que quelques contribuables fortunés échappent totalement à l'impôt, mais qui touche désormais de plus en plus de ménages à revenus moyens. L'AMT atténue de nombreuses dispositions du code fiscal ordinaire, annule de fait plusieurs réductions réglementaires récentes des impôts et alourdit les coûts de conformité. La fiscalité des sociétés est aussi de plus en plus faussée, les taux légaux restant élevés en comparaison des autres pays, tandis que la prolifération des abris fiscaux a érodé l'assiette et rendu extrêmement complexe l'observation des dispositions fiscales et l'administration de l'impôt. La réforme fiscale devra donc viser à rendre le code fiscal plus efficace, notamment en le simplifiant, de façon à produire les recettes nécessaires pour un coût économique minimum.

Améliorer les relations budgétaires entre niveaux d'administration

Aux États-Unis, les administrations infranationales bénéficient d'une autonomie budgétaire considérable : la part des recettes propres des États dans leurs recettes totales est la troisième par ordre d'importance parmi les neuf pays de l'OCDE à structure fédérale (graphique 1.8). Bien que les États aient une grande latitude en termes de recettes et de dépenses, il existe néanmoins des relations étroites entre l'administration fédérale et les États, principalement par le biais des subventions. L'une des spécificités des relations budgétaires entre niveaux d'administration aux États-Unis est la relative faiblesse de la

Graphique 1.8. **Ressources financières des administrations infranationales dans les pays fédéraux**



1. 2000 pour le Mexique ; 2001 pour la Suisse et les États-Unis.

2. Les recettes fiscales englobent les cotisations sociales.

Source : FMI, *Statistiques de finances publiques*.

redistribution entre États (à l'intérieur des États eux-mêmes, les aspects distributifs sont plus marqués). Ainsi, il n'existe pas de mécanismes de péréquation budgétaire entre les États, pas plus qu'entre les États et l'administration fédérale. Toutes les subventions fédérales aux États sont affectées. L'une des innovations intervenues au cours de la décennie écoulée a été la mise en place de dotations forfaitaires dans le secteur de la protection sociale en contrepartie d'une plus grande autonomie, avec seulement de strictes obligations fédérales en matière de travail. Cette initiative a suscité dans les États toute une série de projets pilotes qui ont sans doute contribué à la baisse remarquable du nombre des bénéficiaires de prestations. Étant donné que le montant initial des dotations forfaitaires correspondait au nombre (plus élevé) des bénéficiaires avant la réforme, le programme dispose pour l'heure de ressources suffisantes; mais à terme il importe de savoir comment ajuster ces niveaux de financement au fil du temps. À l'inverse, le programme Medicaid a lourdement grevé les budgets de l'administration fédérale et des États. La structure actuelle de la subvention de contrepartie a engendré à plusieurs reprises des tensions entre les deux niveaux d'administration et, à un moment où la poussée des dépenses liées à l'âge s'intensifie, il convient de se demander si les États peuvent continuer de prendre en charge une part aussi importante de ce qui constitue en fait un programme redistributif. L'administration fédérale joue un rôle relativement mineur dans le financement de l'enseignement public primaire et secondaire, mais les modifications récentes des conditions d'octroi des subventions ont eu contre toute attente un impact prononcé sur les systèmes éducatifs des États, d'où une controverse sur le point de savoir si les coûts du respect de ces conditions sont convenablement financés. Néanmoins, les objectifs de ces réformes – rendre plus transparente l'évaluation des résultats scolaires et améliorer en définitive les résultats eux-mêmes – recueillent un large consensus, et compte tenu des externalités que l'on attribue généralement au secteur de l'éducation, une intervention fédérale accrue pourrait se révéler nécessaire.

La baisse marquée des recettes des États durant la période de faiblesse économique au début de la présente décennie a mis en lumière la vulnérabilité des finances des États qui, outre les subventions fédérales et les redevances versées par les utilisateurs, dépendent en grande partie des impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les ventes. Le fait que les États et les collectivités locales recourent largement à leurs recettes fiscales propres présente l'avantage d'améliorer l'obligation de rendre des comptes, en raison du lien entre leurs décisions en matière de recettes et de dépenses, dès lors que la charge de leurs impôts ne retombe pas sur d'autres juridictions. Cependant, la capacité des administrations infranationales de lever des impôts se trouve entravée par la mobilité des bases d'imposition d'un État à l'autre. Ainsi, la mobilité des ménages limite la progressivité des impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les États. De plus, même si les rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques ont augmenté dans le passé au même rythme que l'économie, leur hausse rapide durant la forte expansion de la fin des années 90 a pu conduire les États à surestimer le caractère durable de ces ressources lorsqu'ils ont abaissé les taux d'imposition. Compte tenu des règles budgétaires évoquées ci-après, il s'est avéré difficile d'annuler ces réductions d'impôts lorsque les recettes ont commencé de décroître. Les impôts des États sur le bénéfice des sociétés et sur les ventes posent encore plus de problèmes. Étant donné la mobilité des bases d'imposition, l'impôt sur les sociétés est devenu de plus en plus un outil discrétionnaire et, partant, source de distorsions, utilisé par les États pour attirer les entreprises, son rendement a diminué et les coûts d'administration et de conformité sont très élevés. Les taxes actuelles sur les ventes

visent la consommation finale, mais le manque d'informations sur l'utilisation finale de nombreux biens et services s'est soldé par une réduction importante et arbitraire des bases d'imposition : en particulier, la quasi-totalité des services ont été exonérés. Indépendamment de la forte baisse connexe des recettes en proportion du PIB depuis les années 80, les distorsions consécutives des prix relatifs, conjuguées à la taxation en cascade, ont probablement engendré des pertes de bien-être considérables. L'impôt sur la propriété immobilière, principale source de recettes des collectivités locales, est souvent considéré comme un impôt idéal pour ces dernières dans l'optique du principe du bénéfice. Dans la pratique, toutefois, les impôts fonciers locaux se sont heurtés à une vive résistance, qui s'est traduite par des limitations strictes de la fiscalité dans de nombreux États et par une érosion de la situation budgétaire des collectivités locales. Les divers problèmes posés par les impôts infranationaux appellent des réformes fondamentales.

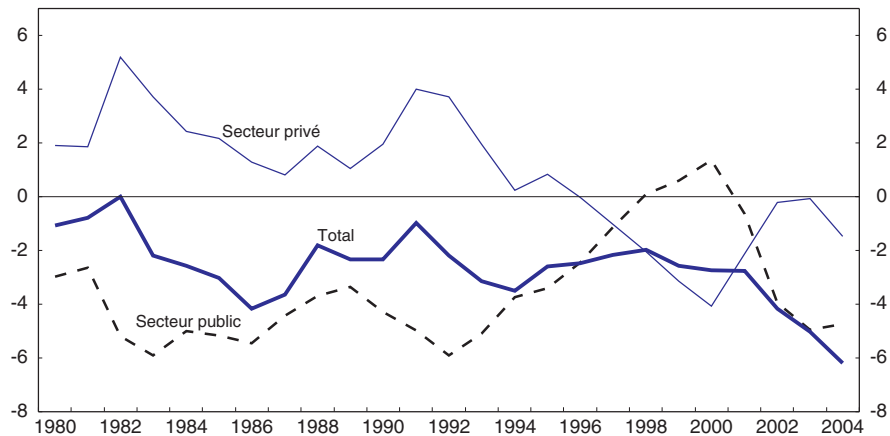
Presque tous les États appliquent des critères d'équilibre du budget, mais leur degré de rigueur est très variable. Là où ils sont le plus stricts, ces principes interdisent les emprunts des collectivités locales, ce qui contraint les États à maintenir leur budget de fonctionnement en équilibre tout au long de l'exercice ou à puiser dans des réserves, notamment des fonds de précaution, pour absorber les chocs. La taille souhaitable de ces fonds et la possibilité politique d'accumuler des réserves suffisamment importantes durant les périodes de dynamisme des recettes sont deux questions importantes qui se posent aux administrations des États. L'expérience récente montre que, dans de nombreux États, les fonds accumulés avant la contraction des recettes en 2001-03 étaient insuffisants pour leur permettre de ne pas réduire des services essentiels tels que les prestations Medicaid, alors même que la demande de ces services augmentait fortement. Dans certains États, la capacité de constituer des réserves de précaution est limitée par des dispositions qui prévoient que les excédents budgétaires doivent être restitués aux contribuables au lieu d'alimenter des fonds régulateurs. Les limitations des impôts et des dépenses se justifient du fait que le recours aux critères d'équilibre budgétaire ne permet pas à lui seul de réduire la taille du budget des États. Toutefois, dans plusieurs États, les règles en vigueur qui maintiennent la croissance des recettes et des crédits sous un seuil déterminé risquent d'avoir des effets non désirés sur les dépenses effectives. Il est probable que l'on doive aussi améliorer les règles budgétaires à l'échelon infranational.

Faciliter l'ajustement de la balance courante

Alors qu'il avait battu des records historiques depuis un certain temps déjà, le déficit de la balance courante n'a cessé de s'alourdir. Au premier semestre 2005, il a atteint près de 6½ pour cent du PIB et devrait avoisiner 7 % avant la fin de 2006. L'ampleur sans précédent de ces déficits conduit à se demander combien de temps encore ils pourront être maintenus. Dans une certaine mesure, le solde extérieur révèle des aspects satisfaisants. À la différence des cycles précédents, durant toute la récession de 2001 et pendant l'expansion consécutive, les États-Unis ont bénéficié d'une croissance robuste de la productivité, et les perspectives implicites du rendement réel du capital montrent que ce pays est resté l'une des destinations les plus attractives pour l'investissement étranger. De fait, en dépit d'un déficit record, le dollar s'est récemment raffermi, sans doute en partie conforté par les performances économiques décevantes dans d'autres pays en comparaison des États-Unis. Avec l'accroissement considérable de la taille et du degré d'intégration des marchés financiers mondiaux, le financement d'un déficit de cette ampleur s'est déroulé jusqu'ici sans aucune difficulté. Néanmoins, le déséquilibre externe

reflète non seulement les rendements attrayants des investissements aux États-Unis, mais aussi une grave carence de l'épargne propre des secteurs public et privé, qui s'avère insuffisante pour couvrir leurs investissements (graphique 1.9). L'épargne nationale nette, qui atteignait en moyenne environ 5 % du PIB entre 1980 et 2000, est tombée à près de zéro au début de 2003 et ne s'est que faiblement redressée depuis lors. Par conséquent, si les tendances actuelles perdurent, les résidents américains profiteront de moins en moins des gains en capital découlant de la performance remarquable de la productivité, une part croissante de ces profits allant à l'étranger sous forme de paiements de facteurs.

Graphique 1.9. **Solde épargne/investissement**
En pourcentage du PIB



Source : Bureau of Economic Analysis.

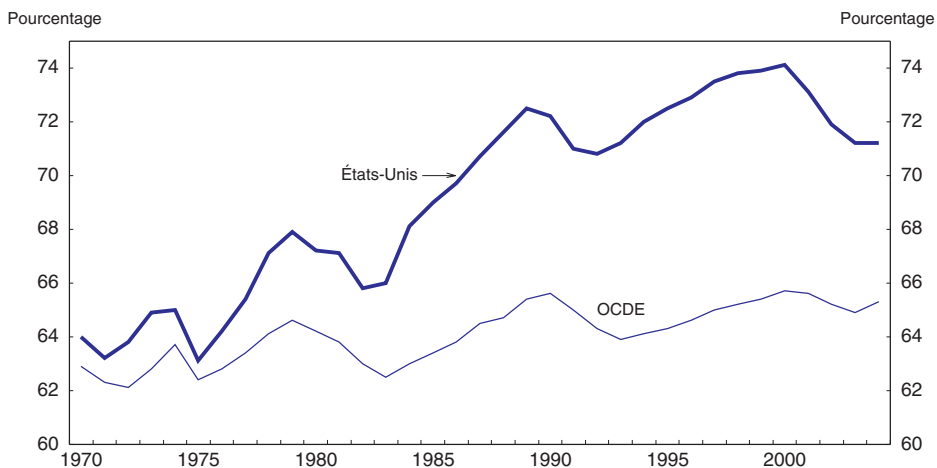
Ces déséquilibres durent depuis un certain temps et pourraient bien persister quelque peu. Plusieurs pays ont maintenu des déficits courants élevés pendant de longues périodes : c'est le cas précisément des États-Unis au XIX^e siècle et de l'Australie plus récemment. Toutefois, la configuration actuelle n'est probablement pas soutenable indéfiniment. À un moment donné, les investisseurs mondiaux exigeront des taux de rendement plus élevés car leurs portefeuilles comporteront de plus en plus d'actifs en dollars. Néanmoins, on a des raisons de penser que le processus d'ajustement consécutif sera ordonné. Les autres régions du monde sont codépendantes des États-Unis en tant que consommateur et emprunteur en dernier ressort, dans une période marquée par un excédent d'épargne souhaitée (voir le chapitre 4), et les variations de la demande d'actifs en dollars seront vraisemblablement progressives étant donné la rareté des placements de rechange disponibles et les caractéristiques favorables de l'économie des États-Unis (marchés de capitaux étoffés, marchés de facteurs flexibles, climat propice à l'investissement et croissance robuste de la productivité). Il s'agit donc pour les responsables de détecter et de supprimer toutes les distorsions des politiques publiques qui pénalisent l'épargne et d'éviter toutes les mesures qui compromettraient les avantages en question. La remarquable capacité d'ajustement de l'économie revêtira sans doute une importance particulière, car la résorption du déficit courant suppose le transfert d'une quantité importante de ressources du secteur non exportateur au secteur exportateur. Il serait possible de faciliter le processus en améliorant les niveaux moyens de qualification et en réformant la loi sur les faillites d'entreprise, par exemple.

S'attaquer aux problèmes du marché du travail

Du début des années 70 jusqu'en 1990, la part des personnes occupées dans la population d'âge actif a augmenté fortement aux États-Unis, alors qu'elle n'a que faiblement progressé dans l'ensemble de la zone OCDE (graphique 1.10). Cette évolution a reflété une baisse du taux d'inactivité plutôt qu'une réduction du chômage. À la suite d'une nouvelle hausse cyclique durant la phase d'expansion soutenue des années 90, le taux d'emploi a atteint son point culminant en 2000, mais depuis il est revenu vers le niveau enregistré il y a quinze ans. Si l'écart par rapport à la moyenne OCDE est resté globalement stable au cours de cette période, le nombre des pays membres ayant un taux d'emploi supérieur à celui des États-Unis a augmenté notablement (pour atteindre environ un tiers du total). La croissance de l'emploi a repris en 2004, mais c'est seulement ces derniers mois qu'elle a commencé de tirer le taux d'emploi à la hausse. La faible croissance de l'emploi reflète une augmentation plus soutenue de la productivité. Tandis que l'accélération de la productivité ne devrait pas peser sur l'emploi dans le long terme, la faiblesse atypique du taux d'activité est préoccupante. Le problème est de savoir dans quelle mesure elle traduit des évolutions conjoncturelles ou structurelles. Cette question a des conséquences pour le potentiel de croissance de l'économie, et les incertitudes connexes poseront un défi à la politique monétaire. Si les travailleurs qui ont quitté la population active y reviennent en grand nombre au cours de la période à venir, on peut espérer d'importants gains de production et d'emploi avec un accroissement peu perceptible des tensions sur le marché du travail et des pressions limitées sur les coûts et les prix. Si, à l'inverse, les liens des inactifs avec le marché du travail sont distendus, ces personnes seront moins susceptibles de rechercher un emploi, de sorte que les gains de production et d'emploi pourraient s'accompagner d'une plus grande pénurie de ressources et d'une accélération des coûts de main-d'œuvre.

Graphique 1.10. **Taux d'emploi**

Part des personnes d'âge actif exerçant un emploi (15-64 ans)



Source : OCDE, base de données des Perspectives de l'emploi 2005.

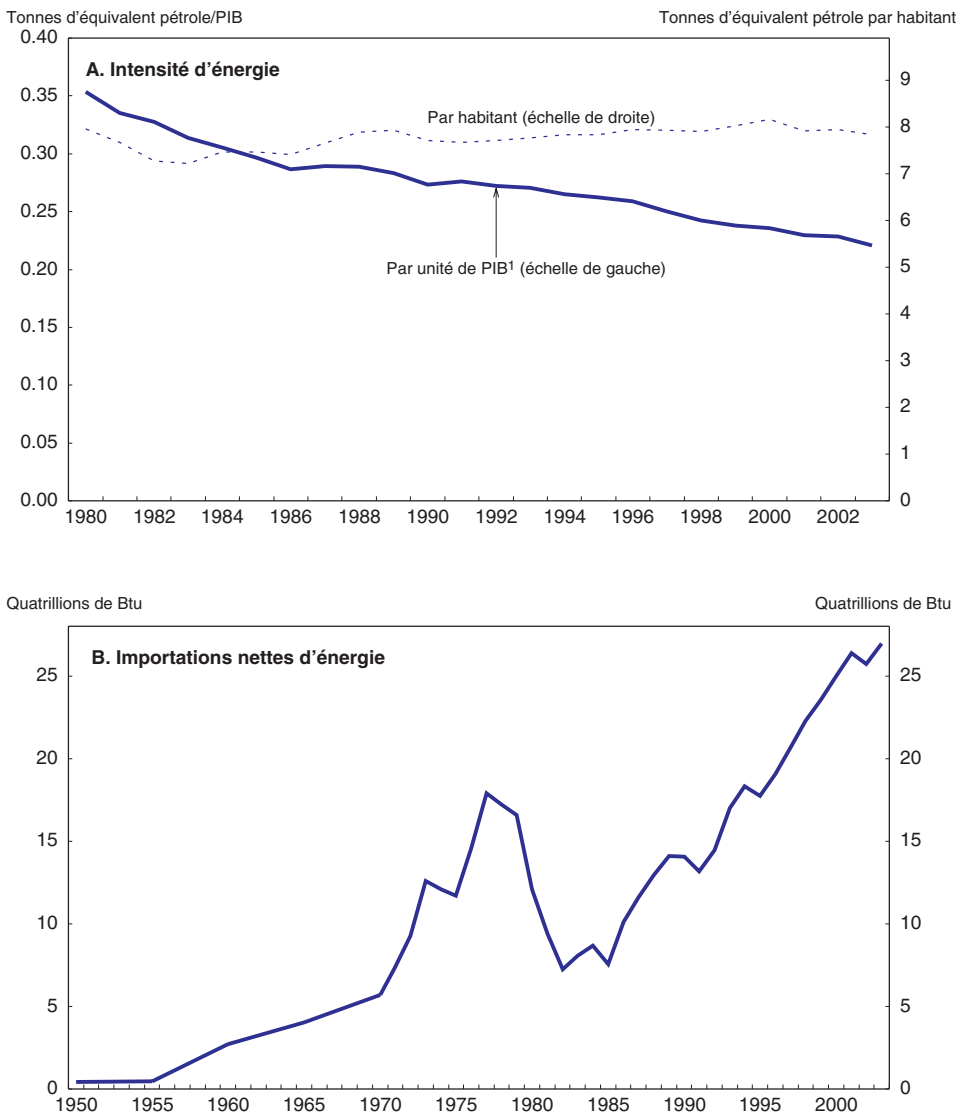
L'évolution du niveau d'activité pose aussi un problème du point de vue des politiques structurelles. L'une des raisons de la faiblesse des taux d'activité semble être que les travailleurs peu qualifiés sont incités à demander des prestations d'invalidité plutôt que des prestations de chômage. Cette tendance est préoccupante car les bénéficiaires de

pensions d'invalidité sont moins susceptibles de réintégrer la population active quand la situation économique s'améliore. Au fil du temps, le rythme des demandes de pensions d'invalidité est apparemment devenu plus sensible aux chocs conjoncturels négatifs, du fait notamment d'une augmentation progressive du taux de remplacement de la prestation versée aux travailleurs peu qualifiés. Il faut trouver les moyens de réduire chez les handicapés les contre-incitations à travailler qui résultent de la conception et de l'interaction des différents programmes publics. En général, la politique du marché du travail aux États-Unis s'est montrée très flexible et innovante. Les dépenses au titre des mesures actives du marché du travail sont faibles au regard des autres pays, mais la participation à ces programmes est relativement forte, même si l'on peut craindre que les gestionnaires locaux ne « manipulent » le système pour améliorer leur performance mesurée. En ce qui concerne l'aide au recyclage des travailleurs touchés par la libéralisation des échanges, un nouveau dispositif prévoit une assurance-salaire, mais uniquement pour les travailleurs âgés. Si ce programme se révèle positif, il conviendrait peut-être de l'étendre aux jeunes travailleurs et aux employés des secteurs de services, voire à tous les travailleurs privés d'emploi.

Traiter les questions d'énergie et d'environnement

Après une période de stabilité globale, les marchés du pétrole et du gaz ont été soumis à des tensions sans précédent depuis une génération. L'attention s'est de nouveau focalisée sur les problèmes dans ce domaine. L'une des préoccupations majeures aux États-Unis est la dépendance croissante à l'égard des sources étrangères d'approvisionnement. Alors que la consommation d'énergie s'est inscrite sur une tendance décroissante par rapport au PIB et a suivi *grasso modo* la croissance démographique, les importations nettes ont de nouveau fortement augmenté après une baisse temporaire au début des années 80 (graphique 1.11). Elles représentent maintenant un quart environ de la consommation totale d'énergie et les deux tiers de la consommation de pétrole. Comme indiqué au chapitre 6, l'intensité énergétique aux États-Unis – à la fois par unité produite et par habitant – est beaucoup plus élevée que dans les autres régions de l'OCDE. La stratégie de l'Administration et la loi sur l'énergie récemment adoptée par le Congrès visent à encourager les approvisionnements intérieurs, mais n'accordent qu'une attention relativement limitée au freinage de la demande. L'approvisionnement énergétique est dominé par les combustibles fossiles, tandis que les sources d'énergie renouvelables restent relativement insignifiantes, leur part déclinant depuis le milieu des années 90. Cette évolution est inquiétante pour des raisons de sécurité énergétique mais aussi de protection de l'environnement. Du reste, il semble difficile de réduire la dépendance à l'égard de l'énergie importée sans recourir plus largement aux instruments économiques (notamment la fiscalité) du côté de la demande. Un autre problème tient à la situation du secteur de l'électricité. Parmi les pays de l'OCDE, les États-Unis se classent à peine au 19^e rang dans les enquêtes sur la qualité de l'offre d'électricité (en termes de coupures et de fluctuations de tension); la panne totale qui a touché le nord-est du pays (et le Canada) en 2003 souligne la nécessité d'améliorer le réseau électrique et de renforcer la réglementation et le contrôle dans ce secteur.

À certains égards, la qualité de l'environnement s'est nettement améliorée aux États-Unis. C'est surtout le cas de la pollution atmosphérique, qui a été réduite de façon spectaculaire depuis les années 70. Cela dit, l'intensité de pollution de l'air (en proportion du PIB et par habitant) reste très élevée par rapport aux autres pays de l'OCDE, et les

Graphique 1.11. **Intensité énergétique et importations nettes d'énergie**

1. Consommation totale d'énergie par unité de PIB, tonnes d'équivalent pétrole, \$2 000, parités de pouvoir d'achat en 2000.

Source : Energy Information Administration, *Annual Energy Review 2004*; OCDE, base de données sur l'environnement et OCDE, *Comptes nationaux annuels*.

centrales au charbon ainsi que les véhicules à moteur contribuent à des pollutions régionales persistantes. Sur les routes des États-Unis circulent plus de 200 millions de véhicules légers qui produisent près de deux fois plus d'émissions de carbone par véhicule que dans la plupart des autres pays, du fait en partie d'un taux d'utilisation plus élevé. De fait, la faible fiscalité des carburants se traduit par des prix à la pompe plus bas et n'encourage guère les économies d'énergie. L'intensité des émissions totales de gaz à effet de serre est très élevée : les États-Unis produisent à eux seuls plus d'un cinquième des émissions mondiales. Les États-Unis se doivent de stabiliser puis de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. On peut douter qu'ils y parviennent en appliquant surtout des mesures volontaires et réglementaires et en favorisant le progrès

technologique, tout en utilisant le moins possible les instruments économiques, notamment les permis négociables ou la fiscalité.

Problèmes persistants dans la santé, l'éducation et d'autres secteurs

Il existe plusieurs autres domaines dans lesquels on devrait envisager des réformes ou des modifications des politiques. Certes, au regard des autres pays, l'économie a fait preuve d'une résilience remarquable face à des chocs répétés, et les indicateurs structurels montrent en général que les États-Unis occupent une situation favorable, mais dans certains secteurs la performance est inférieure à la moyenne (tableau 1.4).

- En particulier, bien que les dépenses en soins de santé, par habitant et en proportion du PIB, soient beaucoup plus élevées que dans la plupart des autres pays membres, de nombreux indicateurs sanitaires sont tout juste moyens, ce qui vient en partie de ce que la couverture maladie est parmi les plus faibles de la zone OCDE (quelque 45 millions de résidents ne sont pas couverts), malgré l'incidence positive de la mise en place des comptes d'épargne maladie. Alors que le débat récent s'est focalisé sur le régime Social Security, les dépenses fédérales de santé augmentent à un rythme bien plus rapide, du fait des pressions des coûts dans l'ensemble du système des États-Unis. Compte tenu de la nouvelle prestation au titre des médicaments sur ordonnance et de l'accroissement de la population âgée dans les décennies à venir, les engagements non financés du programme Medicare sont plusieurs fois supérieurs à ceux du régime Social Security. De nouvelles mesures s'avèrent donc indispensables pour améliorer l'efficacité du système de santé; ainsi, selon certaines études, une réforme des actions pour faute médicale permettrait de réduire sensiblement la poussée des coûts.
- L'éducation est un autre secteur dans lequel des progrès s'imposent. Les résultats du système d'éducation obligatoire sont à peine moyens, pour des dépenses par élève beaucoup plus élevées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE; en dépit de la hausse de la scolarisation, les taux d'obtention de diplômes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire sont relativement bas par rapport aux autres pays; enfin, il apparaît que la productivité du système a diminué.

Plusieurs aspects des systèmes de santé et d'éducation seront abordés dans les chapitres qui suivent, mais ces deux domaines en particulier nécessitent un suivi étroit et mériteront une analyse approfondie dans les *Études futures*. L'annexe 1.A1 présente une vue d'ensemble des progrès de la réforme structurelle, qui révèle des chantiers inachevés dans d'autres domaines, notamment le soutien à l'agriculture et le gouvernement d'entreprise.

Tableau 1.4. **Performance structurelle**¹

	Rang parmi	
	Pays du G7	Ensemble des 30 pays de l'OCDE
Productivité horaire, niveau	2 ^e	7 ^e
Intensité de R-D	2 ^e	6 ^e
Infrastructure (Global Competitiveness Report)	3 ^e	6 ^e
Taux d'obtention d'un diplôme du deuxième cycle du secondaire	5 ^e	15 ^e (sur 20)
Couverture du système de santé	5 ^e (sur 5)	23 ^e (sur 23)

1. 2003 ou dernière année disponible.

Source : OCDE et *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Forum économique mondial.

ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle***Marchés du travail****Recommandations précédentes**

- Éviter de relever le salaire minimum fédéral.
- Identifier des stratégies pour accroître l'emploi des handicapés.
- Durcir les obligations en matière de travail pour les titulaires de prestations sociales.

Mesures prises

- Le salaire minimum fédéral est resté inchangé, mais plusieurs États ont relevé leurs salaires minimums.
- Un projet de loi à l'étude durcit les obligations en matière de travail dans le cadre du programme TANF, mais ne prévoit pas un financement suffisant pour l'accueil des enfants.
- Le programme Trade Adjustment Assistance a été élargi de diverses manières; en particulier, les travailleurs âgés peuvent bénéficier d'une subvention salariale temporaire s'ils prennent un nouvel emploi à temps plein dans un délai de 26 semaines.

Éducation**Recommandations précédentes**

- Mettre davantage d'écoles aux normes en vigueur.
- Développer la concurrence dans l'enseignement primaire et secondaire.
- Réduire les disparités de financement entre les districts scolaires et revoir la conception des programmes des États.

Mesures prises

- La loi No Child Left Behind de 2002, qui prévoit des tests nationaux annuels de la 3^e à la 8^e année, un renforcement des obligations de transparence imposées aux États pour continuer de bénéficier des subventions fédérales et un élargissement du choix parental si les établissements publics s'avèrent avoir besoin d'améliorations, est désormais appliquée par les États, qui ont demandé un accroissement substantiel des financements fédéraux à ce titre.

Vieillesse et soins de santé

Recommandations précédentes

- Prendre des mesures appropriées pour assurer l'avenir du système Social Security.
- Mettre en place des comptes d'épargne pour compléter Social Security.
- Veiller à ce que les éventuelles adjonctions au programme Medicare (notamment les prestations au titre des médicaments sur ordonnance) ne compromettent pas la solvabilité à long terme du programme.
- S'attaquer à la surconsommation de services de santé en favorisant les décisions qui tiennent compte des coûts (par exemple, en réduisant progressivement l'exonération fiscale illimitée des prestations de santé fournies par l'employeur et en créant des comptes individuels d'épargne maladie).

Mesures prises

- L'Administration a formulé des propositions en vue de rétablir l'équilibre actuariel du programme Social Security (avec notamment une « indexation progressive » des prestations initiales).
- L'Administration a également proposé que les travailleurs aient la possibilité d'affecter une partie de leurs cotisations Social Security à un compte individuel, ce qui entraînerait d'importants emprunts fédéraux supplémentaires durant une période de transition de plusieurs décennies.
- La loi de 2003 sur la modernisation du programme Medicare prévoyait des initiatives en vue d'instaurer la concurrence et d'accroître l'efficacité dans la prestation de soins de santé, mais ces mesures ne seront appliquées que de façon progressive et ne devraient pas compenser totalement le coût de l'adjonction au programme (à partir de 2006) d'une prestation au titre des médicaments sur ordonnance achetés par les malades externes.
- Les comptes d'épargne maladie également institués par la loi ci-dessus se sont développés à un rythme rapide.

Marchés de produits

Recommandations précédentes

- Améliorer la concurrence dans le secteur de la téléphonie locale. Poursuivre le dégroupage obligatoire dans l'avenir prévisible et élaborer des normes nationales pour aider les États à vérifier si les opérateurs en place ont respecté leurs obligations de dégroupage.
- Améliorer l'infrastructure dans le secteur de l'énergie, notamment pour la production et le transport de l'électricité. Déployer de nouveaux efforts pour accroître l'intégration régionale des marchés de l'électricité.
- Supprimer les aides supplémentaires accordées aux agriculteurs ces dernières années, et inverser le processus de remise en cause des mécanismes de marché qu'implique la loi agricole de 2002. Veiller à ce que l'accord sur un cadre pour la poursuite du cycle de négociations commerciales de Doha (avec notamment l'engagement de supprimer les subventions à l'exportation) débouche sur des réformes.

Mesures prises

- Grâce au dégroupage des éléments de réseau, la concurrence a été intensifiée dans les services locaux de téléphonie vocale et des incitations ont été prévues pour stimuler l'investissement et l'offre de nouveaux services. Un objectif national d'accès universel à bande large pour tous les résidents des États-Unis à l'horizon 2007 a été adopté, et les autorités s'emploient à éviter que des réglementations anciennes inopportunes ne s'appliquent au service téléphonique sur Internet (Voice Over Internet Protocol).
- La loi de 2005 sur l'énergie vise à améliorer le réseau électrique national, à diversifier les approvisionnements énergétiques et à accroître l'efficacité énergétique, de manière à réduire le recours à des sources étrangères (voir le chapitre 6).
- L'Administration a proposé des modifications législatives pour réduire l'aide aux agriculteurs prévue par la loi agricole de 2002, et elle est résolue à supprimer les subventions à l'exportation dans le contexte du cycle commercial de Doha. Elle a également accepté de supprimer un programme de subventions à l'importation pour les exportateurs de coton que l'OMC a déclaré illégal.

Marchés financiers

Recommandations précédentes

- Revoir les lois sur la faillite et sur les brevets en vue de combattre les abus.
- Rompre les liens entre les entreprises parrainées par l'État et l'administration fédérale.
- Créer un organe indépendant de réglementation des cabinets d'audit et limiter l'éventail de leurs services de conseil.
- Envisager l'adoption de règles comptables fondées sur des principes.
- Garantir l'indépendance des conseils d'administration et renforcer les droits des actionnaires.
- Rendre obligatoire la comptabilisation des stock-options parmi les charges.

Mesures prises

- La loi de 2005 sur la lutte contre les faillites abusives et la protection des consommateurs impose un critère de ressources, renforce les obstacles à l'encontre des particuliers pratiquant des dépôts de bilan à répétition et rend plus difficile la mise à l'abri d'actifs.
- Les nouvelles règles et l'infrastructure réglementaire nécessaires pour appliquer la loi Sarbanes-Oxley de 2002, qui a institué un organisme de contrôle comptable, limité les activités de conseil des cabinets d'audit et renforcé l'obligation de rendre des comptes des dirigeants, sont encore en phase de rodage. Les petites entreprises et les sociétés étrangères ont bénéficié d'un délai supplémentaire pour se mettre en règle avec les dispositions concernant les contrôles internes et les rapports financiers.
- Le Financial Accounting Standards Board a approuvé une règle faisant obligation aux sociétés de comptabiliser les stock-options parmi les charges, et la Securities and Exchange Commission a publié des directives techniques pour l'évaluation des options. Toutefois, les délais de mise en conformité avec les nouvelles règles ont été récemment allongés.

Fiscalité

Recommandations précédentes

- Relever les plafonds des cotisations aux comptes d'épargne exonérés d'impôt.
- Supprimer les déductions au titre des intérêts hypothécaires et des impôts sur le revenu versés aux États et aux collectivités locales.
- Réformer la fiscalité indirecte.

Mesures prises

- Une loi récente (voir ci-dessus) a étendu le régime des comptes d'épargne maladie exonérés d'impôt, et l'Administration a proposé la création de nouveaux comptes d'épargne-vie et d'épargne-retraite assortis d'avantages fiscaux (ce qui permettrait de simplifier et de consolider les comptes existants).
- Le président a nommé un groupe consultatif sur la réforme de la fiscalité fédérale qui doit présenter, d'ici au 30 septembre 2005, des recommandations sur les moyens d'améliorer le système fiscal sans affecter les recettes.

Environnement

Recommandations précédentes

- Envisager de mettre en place un système national de plafonds et d'échanges pour les émissions de CO₂.
- Évaluer les coûts et avantages environnementaux dans le contexte des aides à l'agriculture.
- Relever les taxes sur les carburants au lieu de durcir les normes CAFE (consommation de carburant).
- Envisager l'instauration d'une taxe sur le carbone applicable à tous les produits énergétiques à base de carbone, y compris le charbon et le gaz naturel.

Mesures prises

- Tout en s'opposant aux efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'Administration a entrepris de freiner la croissance de ces émissions, notamment par des investissements technologiques concernant le piégeage du carbone, l'hydrogène et l'énergie de fusion.
- L'Administration a durci les normes CAFE pour les millésimes 2005 à 2007 de véhicules utilitaires légers et d'utilitaires sportifs et a proposé un nouveau durcissement ultérieur ainsi que la mise en place d'une formule de calcul en fonction de la taille pour les véhicules de ce type d'ici à 2011.
- L'initiative « Clear Skies » de l'Administration fixe de nouveaux objectifs environnementaux pour les émissions de NO_x, de SO₂ et (pour la première fois) de mercure des centrales électriques, dans le but de réduire les émissions atmosphériques de moitié d'ici à 2010 et des deux tiers d'ici à 2018. Ce projet de loi s'étant enlisé au Congrès, l'initiative est désormais mise en œuvre à l'aide de mesures réglementaires, qui risquent d'être contestées devant les tribunaux.

Chapitre 2

Assurer la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire

Ce chapitre examine plusieurs défis majeurs auxquels sont confrontés les décideurs publics des États-Unis. En dépit de l'amélioration récente des recettes, il est peu probable que le budget fédéral unifié redevienne excédentaire avant que la poussée des dépenses liées au vieillissement ne s'accroisse durant la prochaine décennie. Le chapitre présente d'abord les perspectives budgétaires des dix prochaines années pour différents scénarios et évalue la nécessité de réactiver les règles budgétaires sous une forme ou sous une autre. Il aborde ensuite le débat actuel sur la réforme du programme Social Security et les améliorations générales du système de retraite. Enfin, il analyse les moyens d'accroître l'efficacité du système fiscal.

La persistance de lourds déficits budgétaires, principalement à l'échelon fédéral, et l'imminence des tensions budgétaires dues au vieillissement démographique, ont fait prendre conscience aux responsables de la politique budgétaire des États-Unis de la nécessité de faire des choix fondamentaux afin d'inscrire les finances publiques sur une trajectoire viable pour les prochaines décennies. À court terme, il s'est avéré difficile de freiner les dépenses dans le contexte du processus annuel d'adoption des crédits discrétionnaires. Comme indiqué au début de ce chapitre, un certain retour à des règles budgétaires limitant les nouvelles mesures en matière de dépenses et de recettes de façon qu'elles restent sans incidence sur le budget pourrait appuyer les efforts actuels en vue d'améliorer le processus budgétaire. À plus long terme, toutefois, les perspectives des dépenses sont dominées par les grands programmes sociaux. L'augmentation prévue des dépenses au titre du programme Social Security est faible en comparaison des programmes Medicare et Medicaid : la valeur actuelle du déficit de Social Security à un horizon infini est actuellement estimée à 11 100 milliards de dollars, contre 68 000 milliards pour le seul régime Medicare. Ce dernier montant correspond pour plus d'un quart à la prestation Medicare au titre des médicaments sur ordonnance adoptée en 2003. Pourtant, c'est la réforme du régime Social Security qui est à l'heure actuelle au centre du débat politique aux États-Unis; les options envisageables dans ce domaine font l'objet de la deuxième section du chapitre. Même s'il était possible de freiner les dépenses sociales de façon que les dépenses fédérales restent proches de leur niveau actuel d'environ 20 % du PIB, il faudrait néanmoins accroître les recettes en proportion du PIB pour enrayer le gonflement de la dette publique. Le débat actuel sur la réforme de la fiscalité fédérale, qui est abordé à la fin du chapitre, devrait offrir la possibilité d'aligner les recettes fédérales sur les besoins prévus tout en améliorant l'efficacité du système fiscal.

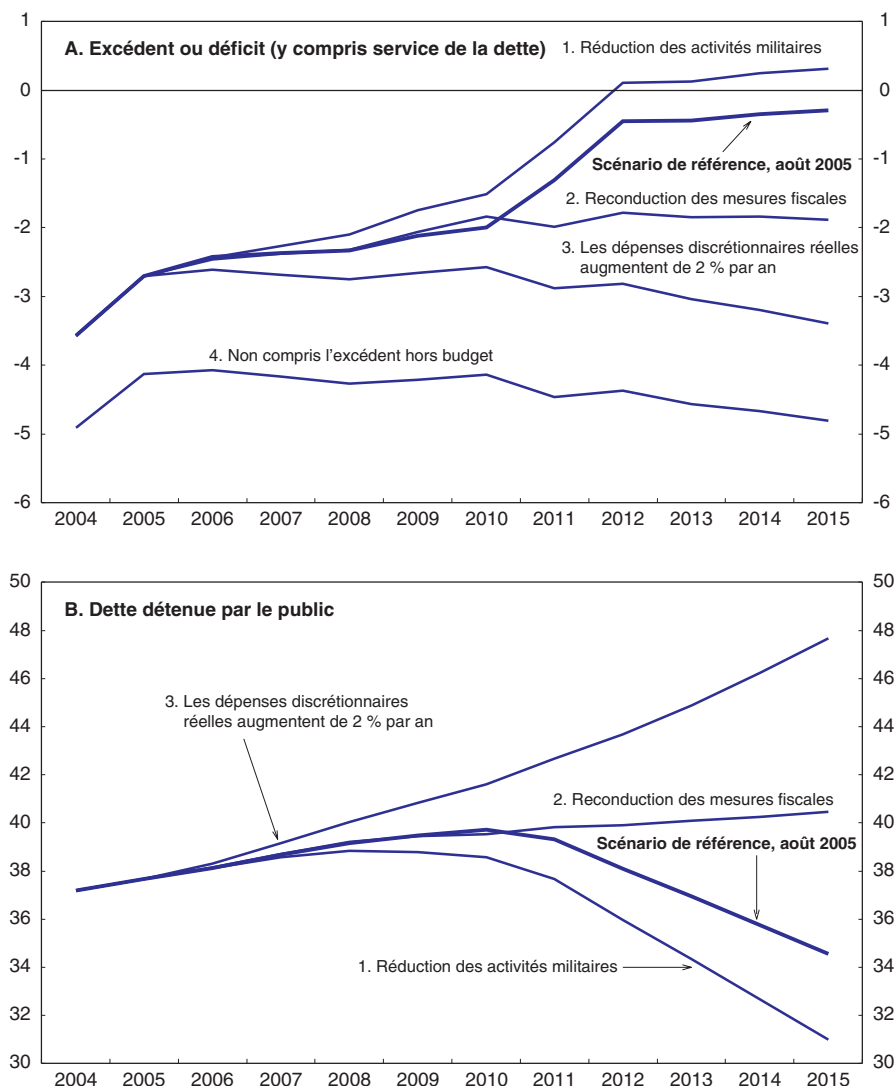
Perspectives du budget fédéral et processus budgétaire

Les données récentes sur les finances fédérales ont révélé un dynamisme inattendu. Le déficit du budget unifié (à l'inclusion des excédents des fonds fiduciaires) pour l'exercice 2004 a atteint 3,6 % du PIB, soit plus de ½ point de pourcentage de mieux qu'on ne le prévoyait au début de 2004. Ce résultat inespéré a été dû entièrement à une vigueur accrue des rentrées d'impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés, tendance qui s'est poursuivie au cours de l'exercice suivant. Sur la base des prévisions actuelles, il est désormais probable que le déficit de l'exercice 2005 descendra au-dessous de 3 % du PIB, pour la première fois depuis 2002, avant de remonter en 2006 sous l'effet des dépenses liées aux cyclones. Le scénario de référence du Congressional Budget Office (CBO), qui ne tient pas compte des récents cyclones, prévoit que les déficits diminueront jusqu'en 2015, comme l'indique le graphique 2.1.

Cependant, en vertu d'une prescription statutaire, le scénario de référence se fonde sur la poursuite des politiques actuelles et sur d'autres hypothèses qui ne représentent pas nécessairement des prévisions plausibles des résultats futurs. Le graphique 2.1 indique aussi les effets de quelques hypothèses différentes¹. Alors que le scénario de référence du

Graphique 2.1. **Budget fédéral : résultats pour des politiques différentes**¹

Exercices budgétaires, en pourcentage du PIB



1. Les différents résultats budgétaires présentés dans le graphique sont cumulatifs; ainsi, le résultat du scénario 2, « Reconstitution des mesures fiscales », présume la réalisation du scénario 1, « Réduction des activités militaires ».

Source : Congressional Budget Office (2005b), *The Budget and Economic Outlook: An Update*, Washington, D.C., août et estimations de l'OCDE.

CBO extrapole dans l'avenir les dépenses courantes au titre des opérations militaires en Irak et en Afghanistan, le premier scénario de rechange fait apparaître une réduction progressive des activités militaires. Il comptabilise les 82 milliards de dollars de crédits supplémentaires votés par le Congrès en mai 2005 et s'appuie par la suite sur un scénario construit par le CBO qui table sur une réduction progressive des niveaux des forces armées et des opérations à partir de 2007. Ce scénario entraîne une réduction du déficit d'environ ¼ pour cent du PIB en 2008 et de plus de ½ pour cent après 2010.

L'Administration a clairement fait connaître son intention de prolonger indéfiniment les réductions d'impôts adoptées en 2001 et 2003, qui pour la plupart viennent à expiration à la fin de 2010². Comme l'indique la troisième ligne du graphique, avant 2010 la

reconduction des allègements fiscaux n'a que des effets faibles, mais à partir de 2012 les recettes se trouveraient réduites d'environ 2 points de PIB. Bien que la réduction des taux d'imposition marginaux ait eu une action bénéfique indéniable sur l'activité économique, il est peu probable que les effets en retour soient suffisamment puissants pour compenser intégralement les coûts économiques considérables résultant de l'accroissement de la dette publique³.

Compte tenu de ces coûts, l'Administration a proposé des restrictions sans précédent des dépenses discrétionnaires à l'exclusion des crédits au titre de la défense et de la sécurité intérieure. Ces dépenses se sont ralenties, leur taux de croissance réel revenant de 9 % en 2002 à 2 % en 2004, et l'Administration a demandé qu'elles soient maintenues constantes en termes nominaux jusqu'en 2009, ce qui impliquerait des réductions en termes réels de l'ordre de 2 % par an. Les dépenses militaires, toutefois, continuent de croître rapidement, même si l'on fait abstraction des crédits supplémentaires. Il sera donc très difficile de faire en sorte que la croissance des dépenses discrétionnaires hors crédits supplémentaires ne dépasse pas le taux d'inflation, comme le prévoit le scénario de référence du CBO. La ligne intitulée « Les dépenses discrétionnaires réelles augmentent de 2 % par an » indique le résultat qui serait enregistré si les dépenses discrétionnaires réelles hors crédits supplémentaires augmentaient à leur rythme moyen observé après 1975, très inférieur au taux de près de 7 % enregistré durant les quatre derniers exercices.

La dernière ligne, intitulée « Non compris l'excédent hors budget », montre que le déficit au sens strict, à l'exclusion des excédents des fonds fiduciaires dans le contexte des trois hypothèses de politique précitées, demeure compris entre 4 et 5 % du PIB. Une extrapolation de ces prévisions au-delà de l'horizon de 10 ans ferait apparaître une dégradation rapide du solde du budget unifié peu après 2015, étant donné que les excédents combinés des fonds fiduciaires diminueront pour faire place à des déficits à partir de 2018. Ces prévisions seraient de moins en moins plausibles, car il est largement admis que les programmes sociaux devront être ajustés de façon à éviter que le ratio de la dette publique au PIB ne s'engage sur une trajectoire explosive. Les prévisions ajustées jusqu'à fin 2015 soulignent toutefois la nécessité, indépendamment d'une réforme des programmes sociaux, d'aligner les dépenses sur les recettes soit en freinant les dépenses discrétionnaires, soit en accroissant les recettes. À en juger par l'expérience acquise, la démarche la plus prometteuse consisterait sans doute à opérer des ajustements des deux côtés du budget.

Ce processus serait favorisé par un engagement renouvelé en faveur de règles budgétaires, sous une forme ou sous une autre. Les principales dispositions du Budget Enforcement Act (BEA) – le plafonnement annuel des crédits discrétionnaires et la règle PAYGO en vertu de laquelle les nouvelles dispositions visant les dépenses obligatoires et les recettes ne doivent pas accroître les déficits courants – sont venues à expiration en septembre 2002. En vertu de ces dispositions, le Congrès fixait périodiquement des plafonds pluriannuels pour les dépenses discrétionnaires. Les plafonds et la règle PAYGO étaient appliqués par voie de réduction automatique des dépenses. Tout dépassement des plafonds applicables aux dépenses discrétionnaires donnait lieu à un décret réduisant celles-ci, et toute infraction à la règle PAYGO entraînait de la même manière des réductions de certains programmes de dépenses obligatoires. Toutefois, lorsque le budget unifié a commencé à afficher des excédents en 1998, le consensus politique en faveur d'une maîtrise des dépenses s'est affaibli, et par la suite les restrictions imposées par le BEA ont été contournées de diverses manières. À partir de 1999, et en particulier après les attentats

terroristes de septembre 2001, les parlementaires ont adopté des crédits d'urgence échappant aux procédures budgétaires. De plus, pour les exercices 2001 et 2002, les plafonds applicables aux dépenses non obligatoires n'ayant pas de caractère d'urgence ont été relevés de 99 et 134 milliards de dollars respectivement, tandis que le recours à des mécanismes tels que les ouvertures de crédits anticipées a encore réduit la discipline budgétaire. Conscient que le rétablissement de toutes les dispositions du BEA empêcherait la pérennisation des réductions d'impôts de 2001 et 2003, dans son budget 2004 le gouvernement a proposé de reconduire l'ensemble des dispositions du BEA, mais pour une période de deux ans seulement, tandis que dans son projet de budget pour 2005 il a proposé de renouveler pour cinq ans les plafonds applicables aux dépenses non obligatoires et la règle PAYGO applicable aux programmes de dépenses obligatoires, à l'exclusion des dispositions ayant une incidence sur les recettes. En mars 2004, le Sénat a tenté de rétablir aussi l'obligation PAYGO pour les dispositions ayant une incidence sur les recettes, mais cet amendement n'a pas passé le cap des négociations entre la Chambre des Représentants et le Sénat. Il serait utile de reconduire les dispositions venues à expiration, mais même si cela se fait, il n'en reste pas moins qu'en l'absence de réforme les programmes sociaux absorberont une proportion croissante du PIB.

Consolider le système de revenu de retraite

Vers 2018, le programme Social Security devrait commencer d'accuser des déficits de trésorerie, et à partir d'une date comprise entre 2042 et 2052 il ne permettra plus de verser l'intégralité des prestations actuellement prévues (Congressional Budget Office, 2005a; Social Security Administration, 2005b). Ces déficits prévus ont joué un rôle catalyseur dans le présent débat sur les modalités de réforme de ce programme. Le gouvernement a fait de la réforme de Social Security sa première priorité interne, et des auditions sont en cours devant les commissions compétentes de la Chambre des Représentants et du Sénat. Cette section étudie d'abord une série de propositions qui ont été formulées pour rétablir l'équilibre actuariel du programme dans le cadre de la structure existante. Toutefois, l'Administration a estimé que la réforme devrait avoir plus d'ampleur. Elle a proposé la création de comptes retraite individuels afin d'offrir aux jeunes travailleurs un rendement plus élevé sur leurs cotisations et de renforcer chez les bénéficiaires le sentiment d'appropriation de leur régime de retraite (Bush, 2005). On a résumé ci-après plusieurs propositions pour transformer Social Security en un système à cotisations définies partiellement capitalisé. Le débat sur la structure souhaitable de Social Security doit aussi prendre en considération les autres éléments existants du système de retraite, notamment les régimes d'entreprise à prestations définies et à cotisations définies et les autres instruments d'épargne-retraite défiscalisés, qui sont examinés à la fin de cette section.

Rétablir l'équilibre actuariel du programme Social Security

Depuis sa création en 1935, le programme Social Security a toujours eu des finalités multiples et parfois contradictoires (voir l'encadré 2.1 pour une brève description de sa structure actuelle). Il s'est montré remarquablement efficace pour réaliser l'objectif qui est probablement le plus important, à savoir l'élimination de la pauvreté chez les personnes âgées. Toutefois, ce programme a toujours recherché un délicat équilibre entre l'octroi d'un niveau suffisant de prestations aux bénéficiaires même les plus pauvres (objectif d'« adéquation ») et une répartition des prestations reflétant les montants variables des cotisations salariales acquittées par les différentes catégories de travailleurs

Encadré 2.1. Structure actuelle du programme Social Security

Aujourd'hui, le régime Social Security est bien plus qu'un programme de pension de vieillesse, comme l'indique d'ailleurs clairement sa dénomination officielle : Programme d'assurance vieillesse, survie et invalidité (Old Age, Survivor and Disability Insurance – OASDI). L'assurance vieillesse et survie (OASI) est de loin la plus importante de ses deux composantes, puisqu'elle représente environ 85 % des prestations totales de Social Security. En mai 2005, l'OASI couvrait 30.2 millions de travailleurs retraités et 9.7 millions de membres des familles de travailleurs retraités ou décédés. La branche invalidité (DI) couvre actuellement 6.4 millions de travailleurs handicapés et 1.8 million de membres de leurs familles. L'OASDI est financé principalement par un prélèvement de 12.4 % sur les salaires, réparti à parts égales entre les travailleurs et leurs employeurs, applicable aux gains (revenus du travail) jusqu'à concurrence d'un montant annuel maximal, qui est indexé sur la hausse du salaire moyen et qui s'établit à 90 000 dollars en 2005; les gains en excédent de ce maximum ne sont pas taxés, mais ils n'entrent pas non plus dans le calcul des prestations (voir ci-après). Une faible part du financement provient de l'impôt sur le revenu appliqué aux prestations Social Security des bénéficiaires ayant des revenus de retraite élevés.

Pour déterminer la prestation de retraite d'un travailleur, on calcule d'abord ses gains mensuels moyens indexés (AIME). Ce calcul repose sur les 35 meilleures années durant lesquelles le travailleur a acquitté les prélèvements Social Security. Les gains avant l'âge de 60 ans sont indexés de manière à compenser la croissance passée des salaires nominaux moyens. L'AIME s'obtient en divisant le total des gains par 420 (35 années × 12 mois). La prestation d'assurance primaire (primary insurance amount – PIA) est la mensualité payable à un travailleur qui commence à percevoir des prestations de retraite à l'âge de la retraite à taux plein, actuellement 65 ans et six mois pour les personnes atteignant 65 ans en 2005 (voir ci-après). La formule PIA comporte trois coefficients de remplacement (actuellement 90 %, 32 % et 15 %) et deux « points extrémaux » indexés sur les gains annuels moyens de la population active totale. La formule PIA pour 2005 est la suivante :

$$\begin{aligned} \text{PIA} = & (90 \% \text{ des } 627 \text{ premiers dollars de l'AIME}) + \\ & (32 \% \text{ du montant de l'AIME compris entre } 627 \text{ dollars et } 3\,779 \text{ dollars}) + \\ & (15 \% \text{ du montant de l'AIME en excédent de } 3\,779 \text{ dollars}) \end{aligned}$$

L'utilisation de coefficients de remplacement plus bas pour des niveaux plus élevés de l'AIME introduit un élément de progressivité dans les prestations de retraite, même si celui-ci est partiellement compensé par l'espérance de vie plus longue des individus à haut revenu et par le fait que ceux-ci utilisent davantage l'allocation de conjoint*. De plus, l'impôt sur le revenu appliqué aux prestations Social Security des bénéficiaires ayant des revenus de retraite élevés introduit un supplément de progressivité dans le régime Social Security. Pour un travailleur ayant perçu des gains moyens, la formule PIA actuelle donne un taux de remplacement (ratio PIA/AIME) de 42 %. Une fois déterminé, le niveau initial des prestations est indexé sur la hausse des prix à la consommation durant la retraite du travailleur.

À l'heure actuelle, les travailleurs peuvent décider de toucher leurs prestations de retraite à tout moment entre 62 ans (âge des premiers versements) et 70 ans. La formule PIA détermine les prestations initiales pour les personnes qui font valoir leurs droits à l'âge de la retraite à taux plein; les prestations initiales pour ceux qui font valoir leurs droits avant ou après cet âge sont ajustées à l'aide de coefficients qui sont aujourd'hui proches de la neutralité actuarielle. À titre d'exemple, pour une personne née en 1940 qui aurait touché la retraite à taux plein à 65 ans et 6 mois mais qui a décidé de faire valoir ses droits

Encadré 2.1. **Structure actuelle du programme Social Security** (suite)

à l'âge de 62 ans, la prestation initiale serait inférieure de 22.5 % à la PIA. Étant donné qu'après la demande de pension initiale les prestations sont indexées sur les prix à la consommation, la décision de faire valoir ses droits à 62 ans se solderait par une réduction permanente de la pension de 22.5 % par rapport à une cessation d'activité à l'âge de la retraite à taux plein. Actuellement, il est prévu que celui-ci augmentera de deux mois par an jusqu'à atteindre 66 ans pour les personnes nées en 1943, puis restera inchangé pendant 11 ans et croîtra ensuite de deux mois par an jusqu'à atteindre 67 ans pour les personnes nées en 1960 ou plus tard. En conséquence, le taux de remplacement moyen à l'âge de 65 ans devrait tomber de 42 % à l'heure actuelle à quelque 36 % à l'horizon 2034, soit à peu près le même niveau que lors de la création du programme.

Les modalités de détermination des prestations d'assurance-invalidité (DI) sont à peu près les mêmes que pour les travailleurs retraités. Pour être déclaré invalide, un travailleur doit être atteint d'une incapacité assez grave pour l'empêcher d'exercer une quelconque activité rémunérée. Pour avoir droit aux prestations d'invalidité, le travailleur handicapé doit aussi avoir travaillé et avoir été couvert par le programme Social Security pendant un nombre minimum d'années. La principale différence par rapport aux prestations de retraite est que l'AIME est calculé sur la période comprise entre l'âge de 21 ans et le moment où le travailleur est devenu handicapé. La prestation mensuelle initiale est égale à la PIA, mais contrairement aux prestations de retraite, elle n'est pas ajustée en fonction de l'âge de la demande et elle est indexée sur le salaire moyen. Dès qu'ils atteignent l'âge de la retraite à taux plein, les bénéficiaires de la DI entrent dans la catégorie des travailleurs retraités et par la suite leur prestation est augmentée chaque année en fonction de l'inflation.

Un dispositif connexe mais distinct, le programme Supplemental Security Income (SSI), prévoit des paiements monétaires mensuels en faveur des personnes à bas revenu âgées de 65 ans et plus ou handicapées (les critères d'éligibilité au statut d'handicapé sont similaires à ceux utilisés pour la prestation DI). En mai 2005, on comptait 7.1 millions d'allocataires SSI, dont 2.5 millions touchaient aussi des prestations Social Security. Le programme SSI est assorti d'un critère de ressources : les prestations ne sont versées qu'aux personnes dont les revenus et l'actif sont inférieurs à des montants spécifiés. Le programme SSI est administré conjointement par l'administration fédérale et les États, et les prestations varient d'un État à l'autre. À New York, en 2004, le montant mensuel maximum de l'allocation SSI était de 639 dollars pour un individu dépourvu d'autres ressources; pour un couple, il atteignait 933 dollars. En 2004, les dépenses fédérales au titre du programme SSI ont atteint 34 milliards de dollars, contre 492 milliards pour le programme Social Security. Lorsqu'on évalue les propositions de réforme du programme Social Security, il importe de prendre en compte les liens entre SSI et Social Security. Des réductions du programme Social Security seraient partiellement compensées par un accroissement des dépenses SSI, et inversement.

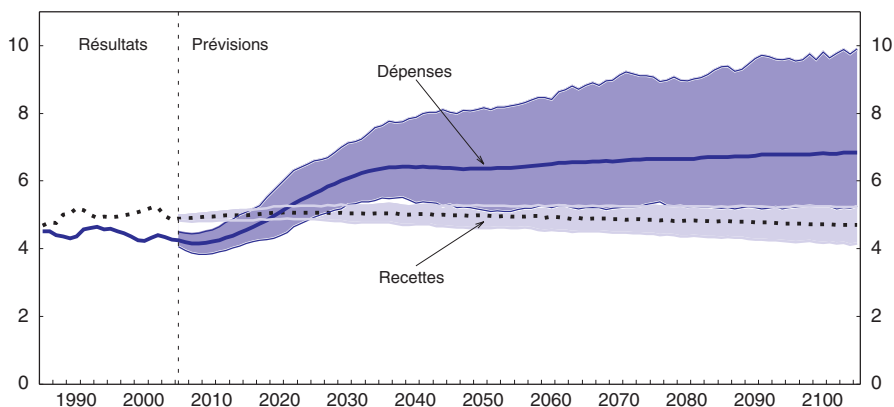
* Le conjoint d'un travailleur retraité ou handicapé bénéficie d'une allocation de conjoint égale à 50 % de la PIA du travailleur, si ce conjoint a atteint l'âge de la retraite à taux plein ou s'il s'occupe d'un enfant handicapé ou d'un enfant de moins de 16 ans. Si le travailleur et son conjoint ont tous deux fait valoir leurs droits à prestations et que le travailleur décède, la prestation du conjoint survivant est égale à la PIA du travailleur décédé. Si un conjoint a droit à la fois à une allocation de conjoint et à une prestation liée à ses propres gains antérieurs, il perçoit celle des deux prestations dont le montant est le plus élevé.

(objectif d'« équité »). Le programme a été financé par des cotisations salariales affectées et non par l'impôt sur le revenu ou d'autres sources de recettes générales, afin que les bénéficiaires estiment dans une certaine mesure avoir droit aux prestations et que Social Security ne soit donc pas considéré comme un programme d'aide sociale (Congressional Budget Office, 2001). Tandis que le taux de rendement moyen de Social Security a fortement diminué depuis son lancement, le départ imminent à la retraite de la génération du baby boom entraînera une nouvelle baisse. Cela rendra encore plus aléatoire le compromis entre les objectifs d'assurance sociale du programme et le souci de maintenir les prestations des travailleurs à revenus élevés. Un important critère d'évaluation des différents projets de réduction du présent déséquilibre actuariel consiste donc à déterminer dans quelle mesure ces dispositifs préserveraient la composante assurance sociale du programme sans éroder le soutien politique dont il a besoin.

Le graphique 2.2 présente des données historiques et des projections à cent ans concernant les recettes et les dépenses actuellement programmées du régime Social Security⁴. En 2004, les recettes provenant des prélèvements sur les salaires et de l'imposition des prestations Social Security ont représenté 4.9 % du PIB, contre 4.3 % pour les dépenses. L'excédent de trésorerie consécutif, à quoi s'ajoutaient les intérêts produits par les avoirs en titres du Trésor des fonds fiduciaires de Social Security, s'est traduit par un accroissement du solde du fonds de 1.3 % du PIB au cours de l'année. Les excédents de trésorerie devraient faire place à des déficits à l'horizon 2020. Ces déficits augmenteront ensuite rapidement jusqu'en 2035 pour atteindre 1.3 % du PIB. Par la suite, ils devraient croître plus modérément pour atteindre 1.9 % en 2079, à la fin de l'actuelle période de prévision de 75 ans des administrateurs de Social Security, et se maintenir sur cette trajectoire les années suivantes. Comme l'indiquent les zones grisées, une incertitude considérable entoure ces projections, en particulier celles concernant les dépenses, mais la probabilité de voir les déficits de trésorerie persister au-delà de 2025 est très élevée⁵. Ces déficits reflètent le problème fondamental posé par la forte augmentation prévue du ratio de dépendance des personnes âgées (rapport entre le nombre des personnes âgées de 65 ans et plus et celui des personnes âgées de 20 à 64 ans), qui doublera presque pour passer d'environ 0.20 en 2010 à 0.37 en 2030, en raison du départ à la retraite de la génération du baby boom et de l'accroissement régulier de la longévité. Étant donné les

Graphique 2.2. **Social Security : recettes et dépenses prévues**

En pourcentage du PIB, 1985 à 2105¹



1. Les zones ombrées présentent un intervalle de confiance de 80 %.

Source : Congressional Budget Office (2005a), *Updated Long-Term Projections for Social Security*, Washington, D.C., mars.

excédents de trésorerie substantiels prévus pour les 15 prochaines années et les revenus d'intérêts que le fonds fiduciaire engrangera jusqu'à son épuisement probable en 2052, il importe de faire la distinction entre la contribution que les mesures de réforme apportent à la résorption du déséquilibre moyen sur 75 ans et la contribution qu'elles apportent à la résorption du déséquilibre dans la 75^e année, celle-ci étant certainement plus malaisée. De surcroît, il faut à tout le moins faire preuve d'une certaine prudence à l'égard des propositions qui prévoiraient une accumulation plus massive de titres du Trésor dans le fonds fiduciaire, étant donné que celui-ci devra déjà rembourser ces effets à un rythme annuel de près de 1½ pour cent du PIB dans les années 2030 et 2040. Il n'est pas certain qu'une ponction encore plus lourde sur le reste du budget soit politiquement possible à un moment où d'autres programmes liés à la vieillesse risquent d'exercer des pressions supplémentaires sur les finances fédérales. Par conséquent, les propositions de réforme devraient viser à réduire l'écart entre les chiffres des dépenses et des recettes présentés au graphique 2.2, même s'il en résultait une certaine tension concernant le partage du fardeau entre les générations.

Le tableau 2.1 montre l'incidence de différentes mesures de réforme sur le déséquilibre à 75 ans et sur le déséquilibre dans la dernière année de l'horizon de 75 ans. Bien sûr, on pourrait adopter beaucoup d'autres approches, et notamment envisager de réduire le niveau actuel de l'allocation de conjoint qui nuit à l'équité du programme, mais les options examinées ici donnent une idée de l'ampleur des changements qui pourraient s'avérer nécessaires pour rétablir l'équilibre actuariel du régime. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, si la baisse ponctuelle de fécondité associée à la fin du baby boom est largement responsable du basculement des dépenses entre 2010 et 2035, la pression à long terme émane de l'accroissement séculaire de la longévité, l'espérance de vie à l'âge de 65 ans ayant augmenté de quatre ans pour les hommes et de six ans pour les femmes depuis 1940. Les projections des dépenses présument que cette tendance perdurera. La réforme du programme Social Security en 1983 s'est attaquée à ce problème par un relèvement progressif de l'âge de la retraite à taux plein de deux mois par an sur deux périodes de six ans (2000-05 et 2017-22), d'abord de 65 à 66 ans puis de 66 à 67 ans (voir l'encadré 2.1). La première option de réforme présentée au tableau 2.1 consisterait à

Tableau 2.1. Impact de différentes mesures de réforme sur la solvabilité du régime Social Security

	Pourcentage d'amélioration du	
	Déséquilibre sur 75 ans	Débit de trésorerie dans la 75 ^e année
Accélérer le relèvement à 67 ans de l'âge de la retraite à taux plein, indexer cet âge à raison de 1 mois tous les 2 ans jusqu'à ce qu'il atteigne 70 ans	36	29
Remplacer l'indexation des prestations initiales sur les salaires par une indexation sur les prix	101	116
Indexation hybride	71	70
Modifier la formule des prestations: multiplier les coefficients 32 et 15 % par 0.987 chaque année, pour les ramener à 21 et 10 % en 2035	85	57
Soumettre 90 % des gains à l'impôt sur les salaires et les prendre en compte aux fins des prestations	40	14
Relever les taux des prélèvements sur les salaires de 2 points de pourcentage à compter de 2005 (employeur + salarié)	104	34

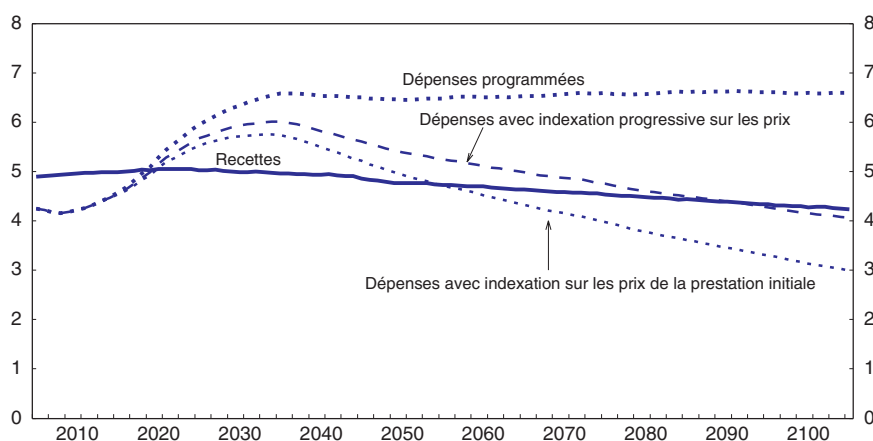
Source : Orszag, P. et J. Shoven (2005), « Social Security », in A. Rivlin et I. Sawhill (dir. pub.), *Restoring Fiscal Sanity*, Brookings Institution, Washington, D.C.

éliminer l'intervalle de 11 années entre les deux périodes de six ans, si bien que l'âge de la retraite à taux plein atteindrait 67 ans dès 2011. Par la suite, il augmenterait plus progressivement, d'un mois tous les deux ans, jusqu'à atteindre 70 ans en 2083. De la sorte, on résorberait environ un tiers du déséquilibre sur 75 ans et du déséquilibre dans l'année terminale. Comme dans le cas des modifications actuellement programmées de l'âge de la retraite à taux plein, les décotes ou surcotes pour retraite anticipée ou différée, entre 62 ans et 70 ans, devraient être ajustées de façon à rester actuariellement neutres. Étant donné que l'âge moyen de la retraite dans les années 40 (68 ans) correspondrait à un âge de 74 ans aujourd'hui, un relèvement de l'âge de la retraite à taux plein plus marqué et plus rapide qu'on ne le prévoit actuellement semble justifié. Un élément milite contre l'indexation de l'âge de la retraite à taux plein sur l'espérance de vie *moyenne* : les taux de mortalité des catégories ayant des gains faibles et un niveau d'instruction réduit ont baissé beaucoup moins que ceux des personnes disposant de gains élevés et d'un haut niveau d'instruction⁶. Néanmoins, après un ajustement initial en fonction des gains de longévité passés, l'âge de la retraite à taux plein pourrait être relevé automatiquement à raison d'une fraction donnée des nouveaux gains d'espérance de vie moyenne. Même si le caractère actuariellement neutre des réductions de prestations pour retraite anticipée signifie qu'un relèvement de l'âge minimum de versement des prestations n'améliorerait pas *ipso facto* les finances du régime Social Security, cette mesure aurait des effets bénéfiques sur le revenu national et sur les recettes fiscales générales, car elle découragerait la retraite anticipée. L'âge de la retraite anticipée devrait donc être porté de 62 à 64 ans (OCDE, 2005). Reporter le versement des prestations initiales, en les réduisant avant l'âge de la retraite à taux plein dans une proportion supérieure au montant actuellement neutre et en les augmentant en conséquence en cas de retraite différée, renforcerait encore les incitations à travailler chez les travailleurs dans la soixantaine et décalerait progressivement les prestations vers des âges plus avancés, lorsque les individus sont moins aptes à travailler (Steuerle, 2005).

Une autre façon de réduire les prestations consiste à indexer les prestations *initiales*, soit intégralement, soit partiellement, sur les prix à la consommation et non sur les salaires. Le modèle 2 du rapport de la Commission pour le renforcement du programme Social Security (2001) proposait une indexation des prestations initiales sur les prix pour tous les bénéficiaires. Comme indiqué au tableau 2.1, cette mesure est suffisamment puissante pour résorber la totalité du déficit du programme sur 75 ans et se traduirait même par un excédent substantiel à la fin de la période de 75 ans. Ce résultat est obtenu par une réduction continue des taux de remplacement : à titre d'exemple, les prestations versées aux nouveaux retraités en 2050 diminueraient d'environ 40 % par rapport aux prestations prévues actuellement, et leur taux de remplacement moyen atteindrait quelque 25 %, contre 42 % à l'heure actuelle ou 36 % en 2034 selon les prévisions actuelles (encadré 2.1). Comme indiqué au graphique 2.3, dans un premier temps, l'effet de l'indexation sur les prix est très réduit, mais de même que la différence entre salaires et prix croît avec le temps, de même l'indexation sur les prix des prestations initiales a un impact grandissant sur les dépenses au titre de Social Security. En réduisant sans cesse les taux de remplacement, l'indexation sur les prix engendre une baisse tendancielle des dépenses en proportion du PIB. Un projet d'indexation « hybride » ou « progressive » (Pozen *et al.*, 2004), qui a été approuvé par l'Administration, consisterait à préserver l'indexation sur les salaires pour les personnes ayant un revenu faible durant toute la vie, mais à indexer sur les prix les prestations initiales des individus dont les gains durant toute la vie

Graphique 2.3. **Programme Social Security : recettes et dépenses**

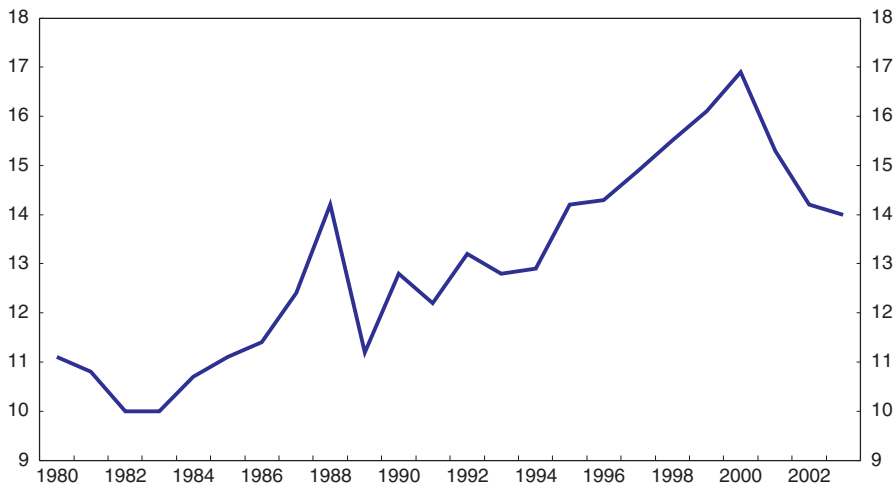
En pourcentage du PIB, diverses options



Source : Holtz-Eakin, D. (2005b), « Options for Social Security : Budgetary and Distributional Impacts », statement before the Committee on Finance, US Senate, 25 mai.

sont égaux au maximum imposable. Pour les personnes dont les gains sont compris entre ces deux points, les prestations initiales seraient indexées à la fois sur les prix et sur les salaires⁷. Comme l'indiquent le tableau 2.1 et le graphique 2.3, ce mécanisme, tout en maintenant les taux de remplacement pour les titulaires de faibles revenus, s'apparente à une indexation sur les prix dans la mesure où il réduit le déséquilibre moyen sur 75 ans et le déséquilibre dans la 75^e année dans des proportions comparables en infléchissant à la baisse le ratio prestations/PIB après 2035. Toutefois, étant donné que ce dispositif implique une diminution continue des taux de remplacement pour les titulaires de revenus élevés, il modifierait fondamentalement la nature du programme en produisant dans le long terme une prestation forfaitaire unique pour tous les bénéficiaires indépendamment de leurs gains et de leurs cotisations durant toute la vie. Une solution qui éluderait ce problème (« modification de la formule des prestations » au tableau 2.1), mais qui contribuerait un peu moins à la réduction du déséquilibre dans la 75^e année, consisterait à réduire progressivement les deux coefficients de remplacement supérieurs, pour les ramener de 32 à 21 % et de 15 à 10 % respectivement. Cette opération pourrait être calibrée de façon à neutraliser l'effet des gains d'espérance de vie supérieurs à la moyenne des titulaires de revenus élevés sur leurs prestations escomptées durant toute la vie, afin de maintenir le degré existant de progressivité.

Les deux autres scénarios indiqués au tableau 2.1 portent sur les moyens d'accroître les recettes. Le montant maximum des gains annuels soumis aux prélèvements affectés à Social Security est de 90 000 dollars. Ce maximum soumis à cotisation est indexé sur la croissance du salaire moyen depuis 1977. Toutefois, au cours des décennies écoulées, les gains ont augmenté plus rapidement au sommet de l'échelle des salaires, de sorte que la part des gains en excédent du maximum imposable est passée de 10 %, niveau retenu comme objectif dans la réforme de Social Security de 1983, à 14 % en 2003 (graphique 2.4). En relevant le maximum imposable pour ramener ce pourcentage à 10 % on réduirait de 40 %, le déséquilibre moyen sur 75 ans, mais comme cette mesure impliquerait un relèvement parallèle de la courbe des recettes au graphique 2.2, la réduction du déséquilibre dans l'année terminale serait bien plus faible. En tout état de cause, relever le montant maximum soumis à cotisation reviendrait à alourdir la charge fiscale des

Graphique 2.4. **Part des gains totaux en excédent de l'assiette des rémunérations imposables**

Source : Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement*, tableau 4.B1.

personnes dont les gains dépassent le seuil actuel de 90 000 dollars, avec des effets négatifs sur les incitations à travailler. Il en serait de même avec une augmentation du taux du prélèvement sur les salaires, solution qui a été exclue par le gouvernement. Un relèvement de 2 points de pourcentage suffirait pour résorber la totalité du déséquilibre sur 75 ans. Mais les deux tiers du déséquilibre terminal subsisteraient, de sorte que le système Social Security ne serait pas durablement assaini; pour ce faire, il faudrait un relèvement permanent du taux de prélèvement de 3.5 points de pourcentage, sans même tenir compte des effets négatifs probables de cet alourdissement sur le revenu imposable. Une augmentation du prélèvement sur les salaires étant susceptible de déprimer l'offre de travail, un relèvement des cotisations à Social Security devrait probablement s'accompagner d'une capitalisation partielle du régime de façon que cette initiative soit clairement perçue comme étant différente d'une augmentation d'impôt. Une autre mesure d'accroissement des recettes, dont l'effet est difficile à quantifier, consisterait à consacrer davantage de ressources à la lutte contre la fraude en matière de prélèvement sur les salaires, qui se traduit principalement par une sous-déclaration des revenus du travail indépendant.

Le débat sur la capitalisation du régime Social Security

Tandis que la structure par répartition de Social Security a été avantageuse durant les décennies où la population augmentait rapidement, avec le ralentissement durable de la croissance démographique qui s'annonce, le taux de rendement d'un tel système est nécessairement plus faible⁸. Le quasi-doublement attendu du taux de dépendance des personnes âgées a été le principal argument avancé pour accumuler d'importants excédents dans le fonds fiduciaire de Social Security à partir du milieu des années 80, afin d'assurer un partage plus équitable du fardeau entre les générations. Indépendamment du besoin de faire face aux fluctuations démographiques, une raison plus fondamentale de préférer la capitalisation est le fait que celle-ci accroît l'épargne nationale et le revenu national à long terme – par suite de l'accumulation d'un stock de capital plus élevé (Feldstein et Liebman, 2002). Par conséquent, la capitalisation légitime davantage un

programme d'assurance sociale en réduisant son coût macroéconomique (Feldstein, 2005a). Lorsqu'on évalue différentes propositions prévoyant une capitalisation au moins partielle de Social Security, la question essentielle est donc de savoir dans quelle mesure ces projets affecteraient l'épargne nationale, d'autant plus que celle-ci se situe aujourd'hui à un bas niveau (voir les chapitres 1 et 4).

Un débat animé, mais toujours sans issue, porte sur la question de savoir si la forte augmentation des soldes du fonds fiduciaire, de 1 % du PIB en 1985 à 14 % en 2004, a entraîné un accroissement de l'épargne nationale. Les titres du Trésor détenus par les fonds fiduciaires bénéficient d'une garantie absolue des États-Unis. Toutefois, même si le fonds fiduciaire reflète l'autorisation budgétaire que le régime Social Security détient sur les recettes fiscales générales, il ne représente pas des actifs économiques réels. D'un point de vue macroéconomique, les effets bénéfiques de cette capitalisation dépendent de la question de savoir si les excédents du fonds fiduciaire influent sur les dépenses dans d'autres secteurs du budget fédéral, autrement dit, si les décideurs publics mettent l'accent sur le solde du budget *au sens strict*, ou au contraire sur le solde du budget *unifié*, auquel cas les déficits budgétaires au sens strict ont été plus élevés qu'ils ne l'auraient été en l'absence d'excédents du fonds fiduciaire⁹. Il est impossible de trancher sur ce point. Cependant, on a des raisons de penser que les décideurs publics se préoccupent essentiellement du solde budgétaire unifié, et donc que la présence d'excédents dans le fonds fiduciaire assouplit quelque peu la contrainte perçue sur les dépenses. Ainsi, hormis en 2000, le solde au sens strict a été négatif sur l'ensemble de la période écoulée depuis le milieu des années 80 en dépit de tentatives répétées pour réduire le déficit. De même, l'objectif récemment affirmé de l'Administration est de ramener le déficit budgétaire *unifié* à la moitié de sa valeur 2004 d'ici à 2009. Cela justifie la capitalisation dans une entité n'appartenant pas aux administrations publiques. À défaut, certains ont proposé que les fonds fiduciaires soient autorisés à investir dans des avoirs autres que les titres du Trésor¹⁰. Dans ce cas, leurs excédents ne seraient plus automatiquement mobilisables pour financer les déficits d'autres secteurs des administrations publiques. Cependant, étant donné le montant énorme de l'excédent actuel du fonds fiduciaire, qui devrait culminer aux environs de 25 % du PIB en 2018, si le fonds était autorisé à investir dans des titres de sociétés, par exemple, il pourrait en résulter des problèmes complexes en termes de gouvernement d'entreprise et de contrôle financier.

Le débat sur la capitalisation du régime Social Security s'est donc focalisé sur l'opportunité et les modalités de l'incorporation de comptes d'épargne individuels au programme Social Security. Ces comptes s'ajouteraient au programme actuel à prestations définies ou le convertiraient partiellement en plan à cotisations définies, caractéristique différente, d'un point de vue théorique, de la capitalisation. En ce qui concerne les effets sur l'épargne nationale, il est important de savoir si l'on financerait ces comptes en créant une épargne nouvelle ou en veillant à ce que les fonds soient dissociés des dépenses publiques courantes. L'Administration prévoit d'autoriser les travailleurs au-dessous d'un certain âge à affecter, s'ils le souhaitent, jusqu'à 4 points de pourcentage de leurs cotisations salariales à des comptes individuels (Bush, 2005). En 2009, première année de fonctionnement des comptes, les contributions annuelles seraient plafonnées à 1 000 dollars. Ce plafond s'élèverait au fil du temps jusqu'à ce que chaque individu puisse mettre en compte 4 % de ses gains soumis à la cotisation Social Security. Plusieurs éléments cruciaux de ce projet n'ont pas encore été spécifiés par le gouvernement et ne peuvent qu'être déduits des calculs effectués par l'administration de Social Security

(2005a). Selon ces estimations, en contrepartie de la réduction des cotisations au système à prestations définies, les prestations futures seraient réduites d'un montant égal aux contributions au compte individuel du travailleur, cumulées à un taux d'intérêt réel annuel fixe de 3 % et converties au moment de la retraite en une rente mensuelle fictive indexée sur l'IPC. S'agissant des options d'investissement, la proposition gouvernementale se fonde sur l'actuel Thrift Savings Plan (TSP) mis à la disposition des salariés de l'administration fédérale, qui propose cinq fonds d'indices boursiers et obligataires. Étant donné que ce fonds serait administré au niveau central et ne proposerait guère de services de commercialisation ou d'autres prestations, l'administration de Social Security table sur des frais administratifs annuels faibles (0.3 % des avoirs). Le déficit financier de Social Security durant les années comprises entre la réduction des cotisations au système à prestations définies et la réduction effective des dépenses serait considérable. L'Administration de Social Security estime qu'au cours des sept premières années (2009-15), il atteindrait 784 milliards de dollars, charge d'intérêts incluse, si le coût de la transition était financé par l'emprunt. Les coûts seraient plus bas si le taux d'ouverture de comptes individuels était inférieur au chiffre présumé de 66 %; ils seraient plus élevés si le taux utilisé pour calculer les réductions compensatoires des prestations futures était inférieur à 3 % hors inflation.

Étant donné que la proposition de l'Administration est financée par un prélèvement sur les ressources existantes du programme, l'épargne nationale ne varierait guère dans un premier temps, l'accroissement de l'épargne des ménages sous la forme de contributions aux comptes individuels étant exactement compensé par une réduction de l'épargne publique. Ce dispositif ne répondrait donc pas à la critique fondamentale formulée à l'encontre des systèmes par répartition car il ne supprimerait pas le transfert initial de ressources à la première génération qui réduit de façon permanente le stock de capital de l'économie et, partant, les revenus à long terme. D'autres propositions prévoient la création de comptes individuels en complément de Social Security, qui seraient financés par des cotisations s'ajoutant au prélèvement actuel sur les salaires. Étant donné l'offre actuelle de plans d'épargne-retraite privés tels que le régime 401(k) et les comptes retraite individuels (IRA), ces comptes complémentaires ne pourraient voir le jour que s'ils étaient obligatoires. Ils accroîtraient l'épargne nationale, mais seulement dans la mesure où ils ne remplaceraient pas d'autres instruments d'épargne. Vu le faible nombre d'individus qui alimentent leurs plans privés à cotisations définies jusqu'à concurrence du plafond, on peut penser que ces effets d'éviction seront effectivement importants. De plus, l'utilité des comptes complémentaires obligatoires repose en partie sur l'idée que leur impact sur l'offre de main-d'œuvre serait moins sévère que celui des prélèvements assis sur les salaires, car les versements aux comptes seraient perçus comme une épargne individuelle et non comme un impôt. Néanmoins, ces comptes présenteraient l'avantage de préfinancer le programme Social Security sans pour autant réduire sa composante à prestations définies au-delà de ce qu'impliquent les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre actuariel (Gramlich, 1996). Un projet de loi présenté au Congrès en juin 2005 adopte une approche intermédiaire, avec la mise en place de comptes individuels financés exclusivement à partir des excédents que Social Security devrait dégager jusqu'en 2017. Reste à savoir si ces comptes recevraient des contributions au-delà de cette date.

En ce qui concerne la création de comptes individuels d'un montant élevé financés par un prélèvement sur les ressources du programme, une question importante est celle du taux utilisé pour calculer les réductions compensatoires des prestations futures. Un taux

de réduction compensatoire de la prestation supérieur au rendement des titres du Trésor, tel que le taux de 3 % utilisé dans les estimations de coûts du projet de l'administration de Social Security, améliore la solvabilité du programme, mais réduit en revanche le rendement attendu des comptes individuels par rapport à l'affiliation au régime à prestations définies. Si le taux de réduction compensatoire de la prestation variait au fil du temps en fonction du rendement le plus sûr réalisable avec les comptes individuels, ces derniers deviendraient plus attrayants. À titre d'exemple, le rendement des effets du Trésor indexés sur l'inflation est à l'heure actuelle de 1.7 %. Un taux de réduction compensatoire égal au rendement des titres du Trésor impliquerait en outre que les comptes individuels n'ont pas d'incidence sur la solvabilité du programme à un horizon indéterminé. Des rendements supérieurs à ceux des titres du Trésor seraient probablement associés à des risques plus élevés. Si l'on considère en particulier la réduction progressive de la couverture des travailleurs par les régimes privés à prestations définies, il importera de veiller à ce que les retraités aient des ressources suffisantes au cas où la composante à risque de leurs comptes individuels produirait des rendements décevants.

Un certain nombre de questions importantes se posent concernant la conception des comptes individuels. En particulier il s'agit de savoir si les titulaires de comptes pourront cesser de contribuer à leurs comptes pour cotiser au régime Social Security à prestations définies. La proposition de l'Administration ne le leur permet pas : dès lors qu'un travailleur a choisi de cotiser à un compte individuel, il continue de le faire jusqu'à son départ à la retraite. Ce problème peut être également réglé en veillant à ce que le taux utilisé pour calculer les réductions compensatoires des prestations futures soit égal au rendement le plus sûr que peut offrir le compte individuel, auquel cas les détenteurs d'un compte peuvent toujours obtenir le même rendement que si la totalité de leurs cotisations était affectée au régime Social Security à prestations définies. Autre question : les soldes devront-ils être convertis en rente ou pourront-ils faire l'objet d'une sortie en capital partielle ou totale? L'Administration a bien précisé que les soldes des comptes devraient être transmissibles par succession, ce qui implique que la conversion en rente ne peut pas être imposée. Toutefois, si les possibilités de prélèvement de capital ne sont pas limitées, les retraités risquent de se retrouver avec des ressources insuffisantes après avoir rapidement épuisé le solde de leur compte. La solution adoptée en Suède consiste à permettre au titulaire du compte de choisir entre une conversion en rente intégrale et un régime de « rente flexible », suivant lequel le solde est versé sous la forme d'une rente calculée en fonction de l'espérance de vie actuarielle du bénéficiaire, comme dans le cas d'un prêt hypothécaire inversé (Weaver, 2004). Si le titulaire du compte meurt prématurément, ses ayant-droits peuvent toucher le solde; à l'inverse, si la durée de vie du titulaire est plus longue que prévu, les prestations diminueront jusqu'à épuisement du solde du compte. L'expérience suédoise montre en outre que la gestion centrale des comptes, notamment pour le recouvrement des cotisations, la tenue des comptes, l'exécution des choix en matière de placements et les opérations de conversion en rente et de paiement, se révèle cruciale pour limiter les frais administratifs, qui seraient sinon considérables (Congressional Budget Office, 2004a; Whitehouse, 2000)¹¹. L'une des tâches les plus difficiles et potentiellement les plus coûteuses serait peut-être le recouvrement des cotisations et la collecte d'informations individualisées auprès de millions d'employeurs. Dans le système suédois, les employeurs n'acquittent leurs cotisations qu'une fois par an. Comme il s'écoule un délai pouvant atteindre 16 mois entre le moment où les contributions sont acquises et celui où elles sont versées sur le compte, les sommes

correspondantes produisent des intérêts, calculés en fonction du taux des obligations publiques.

Améliorer les incitations en faveur des régimes de retraite privés

Le programme Social Security est probablement le principal pourvoyeur de ressources à la retraite, mais il n'a jamais été conçu comme l'unique source de pensions pour la majorité de la population. De fait, 80 % des retraités ont d'autres sources de revenus que Social Security, et pour un tiers des retraités, les prestations Social Security représentent moins de la moitié de leurs ressources¹². Au fil du temps, les régimes à cotisations définies ont supplanté les régimes à prestations définies pour devenir la forme de pension privée la plus courante. En 1999, dernière année pour laquelle on dispose de données, 29 % des salariés du secteur privé cotisaient uniquement à un régime à cotisations définies, 7 % uniquement à un régime à prestations définies et 14 % aux deux régimes à la fois (ministère du Travail, 2004). Il est probable que la participation aux régimes à prestations définies a encore diminué depuis 1999, et les problèmes de sous-financement apparus depuis 2002 dans nombre d'importants régimes à prestations définies amplifieront probablement cette tendance, les employeurs étant de moins en moins nombreux à offrir ce type de régime à leurs nouveaux salariés. Un projet de loi récemment présenté à la Chambre des Représentants s'attaque à certaines des carences qui affectent la structure et la réglementation des actuels régimes privés à prestations définies¹³. L'Administration et plusieurs acteurs des secteurs public et privé ont également proposé des plans en vue de consolider le système de retraite à prestations définies. Ce système est aujourd'hui au centre des efforts de réforme des pensions déployés au Congrès.

Le code fiscal fédéral joue un rôle important en offrant des incitations aux employeurs et aux travailleurs sous la forme d'exonérations de l'impôt sur le revenu pour les cotisations et les paiements afférents aux régimes de retraite et aux comptes retraite individuels¹⁴. À titre d'exemple, dans un régime 401(k), les cotisations patronales et salariales jusqu'à concurrence de 6 % du salaire du travailleur sont déduites du revenu imposable du salarié, mais les versements au titre du régime, y compris le produit des placements, sont soumis à l'impôt sur le revenu. À défaut, les salariés peuvent cotiser sur la base du revenu net d'impôt, auquel cas les versements sont exonérés. Ces incitations fiscales sont particulièrement intéressantes pour les ménages confrontés aux taux marginaux d'imposition les plus élevés, qui sont généralement des ménages à haut revenu. Elles ne sont donc pas très bien ciblées sur les catégories qui ont sans doute le plus besoin d'accroître leur épargne-retraite. Si l'on compare des ratios patrimoine/gains découlant d'un modèle stochastique de consommation et d'épargne sur le cycle de vie avec des données d'enquêtes sur les finances des ménages, on constate que les ménages qui se situent au 25^e centile du ratio patrimoine/gains ou au-dessous ont accumulé une épargne insuffisante par rapport aux calculs sur modèle. Les ménages situés au-dessus du 25^e centile semblent épargner de façon appropriée (Engen *et al.*, 2004)¹⁵. Comme l'indique le tableau 2.2, un tiers seulement de tous les ménages du second quintile détiennent des avoirs dans un régime à cotisations définies ou dans un compte IRA, et si la proportion est plus élevée chez les ménages de ce quintile dont le chef est âgé de 55 à 59 ans, le montant de leurs avoirs dans ces régimes est faible. Pour inciter davantage les ménages à revenu faible et moyen à épargner en vue de la retraite, il sera important de revoir le traitement des comptes d'épargne au regard du critère de l'actif pour plusieurs programmes d'assistance. À l'heure actuelle, les travailleurs ayant des soldes suffisants sur leur compte d'épargne-

Tableau 2.2. **Détention d'actifs de régimes à prestations définies et de comptes IRA, 2001**

Centile de revenu	Nombre de ménages (milliers)	Revenu médian (dollars)	Proportion de ménages ayant des actifs de régimes à prest. déf. ou d'IRA (en pourcentage)	Montant médian des actifs de régimes à prest. déf. ou d'IRA (dollars)		Part du total des actifs placée dans des régimes à prest. déf. ou des IRA (en pourcentage)
				Tous ménages dans l'intervalle	Ménages avec régime à prest. déf. ou IRA	
A. Ménages						
Au-dessous de 20	21 296	10 300	13.3	0	4 500	1.1
20-39.9	21 295	24 400	33.3	0	8 000	3.5
40-59.9	21 300	39 900	53.4	800	13 500	8.8
60-79.9	21 298	64 800	74.4	16 000	31 000	18.9
80-89.9	10 645	98 700	84.9	36 000	52 000	17.3
90 et au-dessus	10 660	169 600	88.3	102 000	130 000	50.4
Total	106 496	39 900	52.2	600	29 000	100.0
B. Ménages avec chef âgé de 55-59 ans						
Au-dessous de 20	1 665	–	25.0	0	8 000	1.1
20-39.9	1 560	–	49.6	0	12 000	4.2
40-59.9	1 661	–	61.6	7 200	28 000	8.6
60-79.9	1 507	–	91.0	50 000	54 000	16.7
80-89.9	825	–	95.4	148 000	190 000	18.8
90 et au-dessus	769	–	92.1	215 000	299 000	50.6
Total	7 986	–	63.6	10 4000	50 000	100.0

Source : Diamond, P. et P. Orszag (2004), *Saving Social Security*, Brookings Institution, Washington, D.C.

retraite sont exclus de programmes tels que les coupons alimentaires, Medicaid et le Supplemental Security Income (Neuberger et al., 2005). Ces critères de ressources opèrent donc comme des impôts implicites fortement progressifs sur l'épargne-retraite.

Plusieurs propositions ont été formulées qui amélioreraient probablement la participation des salariés à revenu faible ou moyen aux régimes à cotisations définies. L'une d'elles part du constat que la règle par défaut pour les travailleurs qui prennent un nouvel emploi est de ne pas s'affilier à un régime à cotisations définies. Sans un effort (même minime) du salarié, il n'y a pas normalement d'affiliation. Si l'affiliation devenait au contraire la règle, le salarié devant alors prendre l'initiative d'exercer l'option de refus, il en résulterait un effet étonnamment prononcé sur la participation aux régimes et, par conséquent, sur l'épargne-retraite (Gale et al., 2005a). Des résultats expérimentaux concernant cette modification de la clause de défaut montrent que le taux d'affiliation augmente considérablement, mais aussi qu'une forte proportion des participants conservent l'option par défaut en ce qui concerne le taux de cotisation et l'allocation des fonds (Madrian et Shea, 2001)¹⁶. Tandis que les données montrent clairement que l'affiliation automatique accroît la participation, il n'est pas certain que cela augmente l'épargne nette totale de ces nouveaux participants. Toutefois, les résultats présentés dans Engen et Gale (2000) montrent que les plans 401 (k) classiques semblent avoir une incidence positive plus marquée chez les travailleurs à bas salaire que chez les travailleurs à salaire moyen ou élevé, ce qui donne à penser qu'il pourrait y avoir un effet positif sur l'épargne. Une seconde proposition consiste à étendre le champ d'application et à améliorer l'efficacité du Saver's Credit adopté en 2001 (Gale et al., 2005b). Le Saver's Credit est un crédit d'impôt non remboursable au titre des cotisations individuelles volontaires à des régimes à cotisations définies. Comme d'autres aides fiscales, le Saver's Credit n'offre aucun avantage aux ménages qui ne sont pas imposables sur le revenu; s'agissant des

ménages imposables, le taux de contrepartie effectif est plus élevé pour les ménages à faible revenu, ce qui neutralise les effets incitatifs du traitement fiscal préférentiel des cotisations aux régimes de retraite. Une amélioration importante consisterait à rendre ce crédit d'impôt remboursable de façon à offrir des incitations à bon nombre des ménages les plus démunis qui ne sont pas redevables de l'impôt sur le revenu. Le coût budgétaire de cette mesure est estimé aux alentours de 10 milliards de dollars par an, soit moins de 0.1 % du PIB.

Options pour une réforme de la fiscalité fédérale

La loi sur la réforme fiscale de 1986, dernière réforme majeure de la fiscalité engagée aux États-Unis, a profondément modifié les impôts fédéraux sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéficiaires des sociétés. Selon le titre d'un rapport de novembre 1984 du Trésor, ses principaux objectifs étaient « équité, simplicité et croissance économique ». À cet effet, la loi prévoyait des mesures d'élargissement des bases d'imposition et de simplification à grande échelle. Près de deux décennies plus tard, la plupart de ces gains de simplicité et d'efficacité ont été annulés par l'extension continue des exemptions et déductions fiscales, qui a elle-même nécessité des augmentations des taux légaux pour compenser les pertes de recettes. Si certains des relèvements des taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été inversés en 2001 et 2003, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comme l'impôt sur les sociétés demeurent extrêmement complexes et engendrent d'énormes coûts de conformité et de gestion pour l'économie dans son ensemble ainsi que des inefficiences considérables du fait que les avantages fiscaux faussent un large éventail de décisions économiques. La complexité du code fiscal multiplie en outre les possibilités de fraude et d'évasion fiscales, notamment sous la forme d'abris fiscaux injustifiés, ce qui entraîne des dépenses accrues au titre des mesures de répression. Les finalités de l'initiative de réforme fiscale que le président a lancée en janvier 2005 sont exactement les mêmes qu'il y a vingt ans : simplicité, équité et croissance économique. Cet automne, un Groupe consultatif sur la réforme fiscale fédérale doit soumettre au ministre du Trésor des options de réforme neutres sur le plan des recettes qui permettent d'atteindre ces objectifs¹⁷. Quelques propositions importantes formulées dans la pléthore d'études consacrées à la réforme fiscale aux États-Unis sont résumées ci-après afin de donner une idée des options disponibles, sans entériner aucune d'entre elles. Ces propositions peuvent être utilement rangées dans deux catégories : celles qui conservent le revenu comme base d'imposition et qui visent à accomplir la réforme par la simplification et par la suppression des distorsions, et celles qui déplacent la base d'imposition vers la consommation. Toutefois, comme on le verra ci-après, cette distinction se trouve quelque peu occultée du fait que le régime fiscal en vigueur représente déjà un hybride d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la consommation, et que la plupart des propositions de réforme dans le cadre de la structure actuelle ne prévoient pas de modifier cet état de choses.

Réforme dans le cadre de la structure existante

L'ampleur des pertes de recettes induites par les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu (tableau 2.3) met en évidence l'érosion de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁸. Mesurer les écarts du système actuel d'imposition du revenu par rapport à un pur impôt sur le revenu n'implique pas que ces dépenses fiscales soient en soi indésirables. De fait, l'un des principaux allègements, à savoir l'exonération des

Tableau 2.3. **Quelques dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 2004**

	En pourcentage du PIB
Exonération nette des cotisations et des gains au titre des retraites	
Régimes fournis par l'employeur	0.41
Régimes 401 (k)	0.41
Déductibilité des intérêts hypothécaires sur les logements occupés par leurs propriétaires	0.53
Exonération des plus-values sur les ventes de logements	0.26
Exonération du revenu locatif net des logements occupés par leurs propriétaires	0.21
Exonération des cotisations patronales au régime d'assurance-maladie	0.88
Déductibilité des impôts des États et des collectivités locales	0.56
Exonération des intérêts sur les obligations d'intérêt général	0.17
Déductibilité des dons à des organismes charitables	0.28
Crédit d'impôt pour enfants à charge	0.19

Source : Office of Management and Budget (2005), *Budget of the US Government, Fiscal Year 2006, Analytical Perspectives*, Washington, D.C., février.

cotisations et des gains de retraite, est un élément important qui explique pourquoi le système fiscal actuel n'est pas complètement différent d'un système d'impôt sur la consommation et pourquoi il peut être justifié en termes d'efficacité car il réduit l'imposition de l'épargne. L'une des méthodes permettant d'évaluer dans quelle mesure le code fiscal actuel diffère d'un régime d'impôt sur la consommation consiste à calculer ce que seraient les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés si les revenus du capital étaient totalement exonérés d'impôt et si tous les investissements des entreprises étaient intégralement amortis lors de l'acquisition. Alors que la réforme fiscale de 1986 avait nettement réorienté le code fiscal dans le sens d'un pur impôt sur le revenu, les modifications de la législation intervenues depuis le milieu des années 90 ont abouti à un code fiscal qui ne produit guère plus de recettes qu'un code du même type dans lequel les revenus du capital seraient exonérés (Gordon et al., 2004).

La plupart des dépenses fiscales semblent dictées principalement par le souci d'encourager certaines décisions individuelles comme la constitution d'épargne en vue de la retraite ou l'acquisition d'un logement. Si, dans certains cas, notamment en ce qui concerne l'exonération de diverses formes d'épargne, ces allègements ne vont pas à l'encontre de l'efficacité, d'autres dépenses fiscales, notamment celles qui subventionnent la consommation de certains articles, créent des distorsions et conduisent à se demander si l'effet protecteur ne pourrait pas être recherché par une méthode mieux ciblée qu'une exonération d'impôt. L'exemple probablement le plus clair est celui de la déductibilité des intérêts hypothécaires conjuguée à la non-imposition du revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires et de la plupart des plus-values sur les logements. Dans un régime de pur impôt sur le revenu, les intérêts perçus sont imposables et les intérêts versés sont déductibles, mais le revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires et les gains en capital sont imposés. Étant donné qu'à l'heure actuelle ni le revenu imputé des logements occupés par leurs propriétaires ni la plupart des gains en capital ne sont imposés, le régime actuel du logement s'apparente davantage à un système d'impôt fondé sur la consommation, dans lequel les intérêts versés *ne seraient pas* déductibles. Pourtant, la législation actuelle permet de déduire les intérêts sur un montant maximum de 1 million de dollars d'emprunts contractés pour acquérir, construire ou améliorer substantiellement une résidence principale ou secondaire, ainsi que les intérêts

des crédits sur la valeur nette du logement jusqu'à concurrence de 100 000 dollars, quelle que soit l'utilisation du prêt. Ces dispositions privilégient l'investissement résidentiel par rapport à beaucoup d'autres formes plus productives de formation de capital, mais en outre elles semblent avoir un champ d'action trop large pour favoriser l'accès à la propriété, comme en témoignent des données partielles montrant que des crédits gagés sur biens immobiliers sont utilisés pour acquérir des véhicules, et elles faussent manifestement les incitations à l'épargne par rapport aux incitations à la dépense. Il faudrait à tout le moins supprimer la déductibilité des intérêts des prêts gagés sur les biens immobiliers et limiter la déductibilité des emprunts pour l'acquisition d'un logement en fixant un seuil qui couvre plus clairement les ménages à faible revenu, par exemple le seuil des prêts hypothécaires conformes aux critères de prêt des organismes de crédit hypothécaire placés sous l'égide de l'État. À terme, la déductibilité des intérêts hypothécaires devrait être totalement supprimée. Un autre exemple important de dépense fiscale ayant des effets de distorsion est l'exonération illimitée des cotisations aux régimes d'assurance-maladie des employeurs; cette exonération devrait être plafonnée de manière à réduire les dépenses excessives au titre des services de santé. Il faut aussi cesser de subventionner les dépenses des États et des collectivités locales par le biais de la déductibilité des paiements d'impôts des États et des collectivités locales dans le cadre de l'impôt fédéral (on le verra au chapitre 3, ce mécanisme fausse probablement les décisions de financement et de dépense des administrations infranationales), et supprimer l'exonération des intérêts sur les emprunts des États et des collectivités locales pour des projets d'intérêt public. La déduction des dons de bienfaisance ne doit être maintenue que si l'utilisation généralisée d'organismes exonérés à des fins non admissibles peut être réprimée pour un coût acceptable, ce qui apparaît peu probable (Everson, 2005).

Tandis qu'une réduction des dépenses fiscales majeures au titre de l'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques serait très utile, le présent code fiscal n'en resterait pas moins très complexe. De surcroît, on ne s'attaquerait pas alors au principal problème imminent, à savoir l'extension du champ d'application de l'impôt minimum alternatif sur les personnes physiques (AMT) qui, en 2004, couvrait seulement 4 % des déclarations d'impôt sur le revenu, mais qui devrait concerner environ 30 % d'entre elles à l'horizon 2010¹⁹. Parmi les principales différences entre l'AMT et le régime normal de l'impôt sur le revenu, on peut citer la suppression, dans l'AMT, des exemptions pour personnes à charge et des déductions des impôts des États et des collectivités locales, ainsi que la pénalisation des couples. Celle-ci a été temporairement supprimée en 2003 dans le régime normal de l'impôt sur le revenu mais elle subsiste dans l'AMT puisque l'exonération accordée aux couples est inférieure au double de l'exonération en faveur des célibataires et que les tranches d'imposition ne sont pas ajustées en fonction du statut marital. D'un autre côté, la suppression de l'AMT entraînerait des pertes de recettes beaucoup trop lourdes – plus de 600 milliards de dollars entre 2006 et 2015 (Holtz-Eakin, 2005a). Faire de l'AMT le régime fiscal par défaut, comme l'ont suggéré certains, n'est pas souhaitable dans la mesure où les exemptions pour personnes à charge et la suppression de la pénalisation des couples mariés sont considérées comme des éléments positifs du régime fiscal ordinaire. L'action de réforme la plus souhaitable dans le cadre actuel de l'impôt sur le revenu serait plutôt une simplification radicale du régime d'imposition des revenus, avec un élargissement et une simplification marqués de la structure des taux légaux, tandis que l'AMT serait supprimé. Une proposition intéressante consisterait à réduire la structure actuelle des taux fédéraux pour ne conserver que deux

taux marginaux, 15 % sur les revenus jusqu'à concurrence de 90 000 dollars (180 000 dollars pour les couples) et 27 % sur les gains en excédent de ce montant (Edwards, 2005). L'abattement serait indexé sur le montant maximum soumis à la cotisation Social Security, de façon que le taux marginal combiné de l'impôt sur le revenu et du prélèvement sur les salaires soit à peu près constant, à 30 %. Les dividendes, les intérêts et les gains en capital seraient imposables à 15 % dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les déductions normales prévues par le code actuel seraient maintenues, et un abattement personnel majoré compenserait partiellement la suppression du crédit d'impôt pour enfants à charge. Les plans d'épargne actuels assortis d'allègements fiscaux et le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) seraient maintenus, mais tous les autres crédits et abattements, y compris la déduction des intérêts hypothécaires et la déductibilité des impôts des États et collectivités locales dans le cadre de l'impôt fédéral, seraient supprimés. Ces modifications de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont jugées à peu près neutres en termes de recettes.

Le second élément crucial d'une simplification du code fiscal actuel devrait être une meilleure intégration de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le régime actuel, certains revenus de sociétés, notamment les versements d'intérêts à des entités exonérées d'impôt, échappent totalement à l'impôt, alors que d'autres, notamment les dividendes distribués aux actionnaires, sont assujettis à la fois à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. La proposition mentionnée ci-dessus (Edwards, 2005) associerait un impôt sur le revenu des personnes physiques de 15 % applicable aux dividendes et un impôt sur les sociétés de 15 % de façon à produire un taux combiné de 28 % sur les revenus de dividendes des contribuables nationaux, comparable au taux combiné de 30 % au titre de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariales applicable au revenu du travail. À défaut, l'intégration pourrait être obtenue en appliquant le même taux d'imposition du revenu des personnes physiques aux revenus du travail et aux revenus du capital, tout en accordant aux actionnaires des crédits d'impôt au titre des versements d'impôts sur les sociétés, l'impôt sur les sociétés opérant alors comme une retenue à la source. Mais cette seconde solution implique une discrimination à l'encontre des actionnaires étrangers, qui ne peuvent pas faire jouer les crédits d'impôt. Les réformes appliquées en Europe ces dernières années ont donc privilégié les réductions de l'impôt sur le bénéfice des sociétés aux dépens des crédits d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés. Quelle que soit la solution retenue pour une meilleure intégration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, cette réforme devrait s'accompagner d'un net élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, notamment par la suppression de la déductibilité des impôts des États et des collectivités locales et par un plafonnement de la non-imposition des cotisations d'assurance-maladie.

Vers un impôt fondé sur la consommation

Le principal argument économique en faveur du remplacement de l'impôt sur le revenu par un impôt sur la consommation est le fait que, selon la plupart des études publiées, l'imposition des revenus en capital exerce les effets de distorsion les plus prononcés car elle modifie le prix de la consommation courante par rapport à la consommation future et instaure un impôt croissant sur la consommation dans les périodes futures. De la sorte, les distorsions s'accroissent avec le temps (Judd, 2001). Les États-Unis étant le seul grand pays développé qui n'applique pas d'impôt sur la

consommation au niveau de l'administration centrale, une série de propositions prévoient le remplacement partiel ou total de l'impôt sur le revenu par un impôt assis sur la consommation. Toutefois, on l'a vu, sous l'effet des nombreuses modifications apportées au code fiscal depuis la dernière grande réforme de 1986, ce qui était presque un pur impôt sur le revenu s'est rapproché d'un impôt sur la consommation. Les gains d'efficacité qu'offrirait le remplacement de cet impôt par un pur impôt sur la consommation dépendent de façon cruciale de la réaction de l'épargne privée à l'augmentation du rendement de l'investissement après impôt. Les données empiriques sur les effets des plans d'épargne assortis d'avantages fiscaux n'indiquent pas de manière concluante si ces dispositifs accroissent l'épargne privée ou s'ils aboutissent essentiellement à déplacer une épargne qui sinon aurait été investie sous une forme imposable²⁰. De surcroît, l'épargne de précaution est relativement insensible aux variations du taux de rendement et, partant, aux modifications du régime fiscal de l'épargne (Engen et Gale, 1997). Néanmoins, si l'ampleur véritable des gains d'efficacité potentiels d'une réforme fiscale fondamentale de ce type est sujette à discussion, la plupart des études montrent que ces gains pourraient être considérables²¹.

Bien que les études économiques publiées aient mis en avant l'exonération des revenus du capital comme source des gains d'efficacité découlant d'un impôt sur la consommation, la plupart des projets existants soulignent aussi la simplification considérable du régime fiscal qui résulterait d'une réforme fondamentale²². Parmi les propositions importantes dans cet ordre d'idées, on peut citer l'impôt uniforme de Hall et Rabushka (1995), l'« impôt X » de Bradford (1986) ainsi qu'un impôt national sur les ventes de détail. L'imposition forfaitaire prévoit que les individus seraient taxés à un taux uniforme sur leur salaire, compte tenu d'un important abattement personnel; les dividendes, les intérêts et les gains en capital ne seraient soumis à aucun impôt. Toutes les entreprises, indépendamment de leur forme sociétale, acquitteraient le même taux uniforme sur la totalité de leur trésorerie; tous les investissements seraient immédiatement amortis et les salaires seraient déductibles, mais les dividendes et les versements d'intérêts ne le seraient pas. À l'heure actuelle, un taux d'imposition de 18 % serait neutre du point de vue des recettes si l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés étaient supprimés (Edwards, 2005). Abstraction faite des exonérations personnelles, cet impôt serait l'équivalent d'un pur impôt sur la consommation. L'impôt X est une variante de l'impôt uniforme qui permettrait une imposition plus progressive des salaires, avec éventuellement un taux d'imposition négatif initial similaire à l'EITC. Avantage important du point de vue de l'administration, l'impôt uniforme et l'impôt X ne nécessitent aucune information sur des transactions financières comme les emprunts et les prêts ou l'émission et le rachat d'actions. Un impôt national sur les ventes de détail serait encore plus simple. Il supprimerait totalement l'imposition au stade des paiements de facteurs et ne viserait que les achats finaux. Pour remplacer l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, il faudrait aussi un taux d'imposition, mesuré à l'exclusion de l'impôt, de 18 %; pour remplacer en outre le prélèvement assis sur les salaires, le taux d'imposition devrait atteindre 30 %. Ces calculs présument que tous les biens et services inclus dans les dépenses de consommation finale seraient assujettis à l'impôt; si d'importants groupes d'articles, notamment les produits alimentaires ou les services médicaux, étaient exonérés, les taux précités devraient augmenter en conséquence. Outre qu'un impôt de ce type entraînerait une perte totale de

progressivité, des taxes sur les ventes de l'ordre de 20 % ou plus risquent d'engendrer de fortes incitations à la fraude.

Une importante critique à l'encontre d'un pur impôt sur la consommation repose sur le fait que les notions de capacité contributive et donc d'équité sont généralement liées au revenu économique, et pas uniquement aux salaires. De surcroît, bon nombre des avantages fiscaux actuels, notamment le crédit d'impôt sur le revenu d'activité (EITC) et le crédit d'impôt pour enfants à charge, sont progressivement réduits à partir de certains niveaux de revenu imposable. À moins de supposer que, pour les catégories les plus modestes, la différence entre salaire et revenu est généralement faible, une certaine forme d'estimation du revenu serait nécessaire pour maintenir l'EITC, sans doute l'un des mécanismes de progressivité les plus efficaces, sous sa forme actuelle. Une solution de compromis entre une réforme privilégiant l'impôt sur le revenu et une réforme privilégiant l'impôt sur la consommation consisterait à simplifier considérablement l'actuel impôt sur le revenu des personnes physiques, conformément aux orientations évoquées ci-dessus, et à remplacer l'impôt sur les sociétés par une TVA fédérale. Un projet de ce type prévoit l'institution d'une TVA à large assise en contrepartie d'une forte réduction de la fiscalité du revenu et, partant, de la taxation des revenus du capital (Graetz, 2002). Le maintien d'un impôt simplifié sur le revenu des personnes physiques permettrait une imposition progressive fondée sur une définition économiquement pertinente de la capacité contributive, mais les individus non exemptés de l'impôt sur le revenu n'en devraient pas moins calculer et déclarer leurs revenus. Maintenir un impôt sur le revenu atténuerait aussi les problèmes de transition liés au traitement du capital existant en cas de passage à un impôt sur la consommation. D'un point de vue conceptuel, le même résultat pourrait être obtenu en associant cet impôt simplifié sur le revenu des personnes physiques avec une taxe sur les ventes de détail, mais la TVA présente d'importants avantages pratiques par rapport à un impôt sur les ventes. Comme il est impossible de distinguer entre les ventes d'intrants aux entreprises et les ventes finales, les taxes sur les ventes appliquées actuellement par les États reposent sur des assiettes étroites et engendrent des distorsions sans éliminer le problème de l'imposition en cascade (voir le chapitre 3). En particulier si les États étaient disposés à remplacer leurs taxes sur les ventes par des TVA, la gestion de l'impôt gagnerait beaucoup en efficacité aux deux échelons d'administration (encadré 2.2). Pour résoudre le problème de la visibilité de l'impôt, on pourrait rendre obligatoire la mention de la TVA dans les recettes de ventes de détail, comme cela se fait pour la taxe sur les produits et services au Canada et en Australie. Une différence importante entre la TVA et l'impôt uniforme est que la première est ajustable aux frontières, puisque les exportations se voient appliquer un taux zéro, tandis que les importations sont assujetties à la TVA; en revanche, un impôt uniforme serait territorial et favoriserait donc la production à l'étranger aux dépens de la production locale. En théorie, les effets fiscaux d'un impôt uniforme seraient compensés par un ajustement du taux de change, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure et à quelle vitesse cet ajustement interviendrait en pratique.

Conclusions

Afin de garantir la viabilité des finances publiques et de maintenir la discipline budgétaire, il faut engager d'urgence des réformes visant le processus budgétaire, les programmes sociaux et le système fiscal. Certaines recommandations à cet effet sont résumées dans l'encadré 2.3.

Encadré 2.2. **Coordination de la TVA entre les niveaux d'administration : l'expérience canadienne**

Dans le contexte des États-Unis, où la plupart des États fédérés tirent une grande partie de leurs recettes des taxes générales sur les ventes, la mise en place d'un impôt fédéral sur la consommation, qu'il s'agisse d'une taxe sur les ventes de détail ou d'une TVA, poserait des problèmes considérables. Attribuer la totalité de l'imposition indirecte à l'échelon fédéral, même avec un certain partage de recettes entre l'administration centrale et les États, serait semble-t-il une mesure non seulement politiquement impopulaire aux États-Unis, mais aussi, on le verra au chapitre 3, inopportune pour des raisons économiques. À l'inverse, l'expérience du Canada concernant les impôts à la consommation aux échelons fédéral et provincial offre d'utiles enseignements sur la façon dont un système où les administrations fédérale et infranationales appliquent des impôts indirects pourrait fonctionner efficacement sans compromettre l'autonomie budgétaire infranationale*.

En 1991, le Canada a remplacé la taxe fédérale sur les ventes des fabricants par la taxe sur les produits et services (TPS), qui est une TVA à l'utilisation fondée sur les factures et crédits. La TPS est appliquée à un taux unique de 7 % qui couvre la plupart des produits et services imposables consommés au Canada. Un certain nombre d'accords entre l'administration fédérale et les provinces sont en vigueur depuis 1991. Dans une des provinces (Alberta), la TPS est le seul impôt sur la consommation. Quatre provinces (Colombie-Britannique, Saskatchewan, Manitoba et Ontario) ont leurs propres taxes sur les ventes de détail (TVD), appliquées à la base d'imposition hors TPS, et qui s'ajoutent à la TPS. Dans une province (Île-du-Prince-Édouard), l'assiette de la TVD provinciale inclut la TPS. Trois provinces (Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick) ont une TVA commune au gouvernement fédéral et à la province, appelée taxe de vente harmonisée (TVH), qui est administrée à un taux uniforme par le gouvernement fédéral. Enfin, une province (Québec) applique une TVA provinciale, la taxe de vente du Québec (TVQ), dont l'assiette inclut la TPS. La TVQ est administrée par le gouvernement du Québec, qui gère aussi la TPS pour le compte du gouvernement fédéral.

Le système en vigueur au Québec est le plus intéressant dans la mesure où il concilie la commodité et l'efficacité de l'administration de l'impôt et l'autonomie budgétaire provinciale. Le taux de 7,5 % de la TVQ s'applique au prix d'un produit ou d'un service à l'inclusion de la TPS, pour un taux combiné TPS-TVQ d'un peu plus de 15 %. Au départ, l'assiette de la TVQ différait de celle de la TPS, mais à l'heure actuelle, la plupart des différences ont disparu. Dans les cas où elle subsiste, le problème peut être résolu par des remboursements de taxe. À titre d'exemple, la TVQ sur les livres est éliminée par un remboursement immédiat à la suite du paiement de la taxe. Les règles de la TVQ relatives au crédit d'impôt sur les intrants ont pour l'essentiel convergé vers celles de la TPS. Par conséquent, tandis qu'une coordination des bases d'imposition entre l'échelon fédéral et l'échelon infranational se révèle bénéfique, l'expérience canadienne montre qu'une certaine autonomie infranationale en matière d'assiette est tolérable. Les taxes sur les ventes interprovinciales d'une entreprise à une autre entreprise sont calculées selon la méthode du paiement différé comparable à celle qui est aujourd'hui appliquée dans l'Union européenne. Les exportations du Québec à destination d'une autre province ou de l'étranger font l'objet d'une TVQ à taux zéro, alors que les importations en provenance d'autres provinces ou de l'étranger sont imposées, à l'exception des achats interprovinciaux effectués directement par le consommateur final.

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le gouvernement du Québec administre à la fois la TVQ et la TPS, dont la part fédérale est reversée à Ottawa après déduction de frais administratifs convenus. Le Québec administre la TPS, et il est aussi incité à en surveiller l'application puisque l'assiette de la TVQ inclut la TPS. Les priorités de contrôle en matière de TPS sont fixées par le gouvernement fédéral, mais les programmes de vérification définitifs sont établis d'un commun accord entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, qui effectue les vérifications et publie les résultats.

* Voir Bird et Gendron (2001) pour une analyse approfondie des questions évoquées dans cet encadré.

Encadré 2.3. **Recommandations relatives à la viabilité des finances publiques et à la discipline budgétaire**

Perspectives du budget fédéral et processus budgétaire

Bien que le déficit fédéral unifié ait diminué ces deux dernières années, les nouvelles améliorations seront vraisemblablement limitées. La persistance de déficits proches du niveau actuel a des effets négatifs sur l'épargne nationale et sur le revenu national à long terme. Il faudra restreindre les dépenses discrétionnaires, mais des réformes des programmes sociaux et du système fiscal s'imposent également. Des règles budgétaires pourraient contribuer au rétablissement de la discipline budgétaire.

- Les dispositions périmées du Budget Enforcement Act devraient être reconduites. Il convient d'améliorer ces règles.

Renforcer le système de revenu de retraite

Alors que la situation financière des régimes Medicare et Medicaid est plus grave que celle du programme Social Security, le débat politique actuel se focalise sur la réforme de Social Security, pour laquelle une solution est sans doute plus envisageable. Une combinaison d'ajustements des paramètres du programme pourrait éliminer l'actuel déséquilibre actuariel de Social Security de façon telle qu'il ne réapparaisse pas ultérieurement :

- Accélérer le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge de versement de la retraite à taux plein et l'indexer par la suite sur l'accroissement de la longévité. Par ailleurs, afin de stimuler le niveau d'activité sur le marché du travail, il faudrait porter l'âge de la retraite anticipée de 62 à 64 ans, réduire les prestations anticipées et renforcer les incitations à retarder la cessation d'activité.
- Réduire les taux de remplacement pour les titulaires de revenus élevés. Ces réductions pourraient être calibrées de façon à neutraliser l'effet des gains d'espérance de vie supérieurs à la moyenne de cette catégorie sur les prestations attendues au cours de la durée de vie.
- Inverser la hausse de la part des gains non soumis à la taxe Social Security en relevant le montant maximum soumis à cotisation.
- Si des comptes individuels étaient ajoutés au régime Social Security, ils devraient être financés sur de l'épargne nouvelle de manière à ne pas éroder la structure à prestations définies existante au-delà de ce qui est nécessaire pour inscrire le système sur une trajectoire viable.

Options pour la réforme de la fiscalité fédérale

Les actuels impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés sont excessivement complexes, et leurs bases sont érodées par un trop grand nombre de dispositions qui souvent faussent les décisions économiques et affaiblissent tout particulièrement les incitations à épargner. Si, dans le cadre de la structure fiscale existante, il est possible d'accroître l'efficacité en prenant de multiples mesures destinées à élargir les bases d'imposition et à simplifier le code fiscal, un plus large recours à l'imposition de la consommation pourrait avoir des retombées supplémentaires.

- La déductibilité des intérêts des prêts gagés sur la valeur du logement devrait être immédiatement supprimée. La déductibilité des intérêts des prêts pour l'acquisition d'un logement devrait être soumise à un faible seuil, avant d'être supprimée.
- L'exonération des cotisations patronales au régime d'assurance-maladie devrait être plafonnée. Il faut supprimer la déductibilité des paiements d'impôts des États et des collectivités locales dans le cadre de l'impôt fédéral, mais aussi l'exonération des intérêts sur les emprunts des États et des collectivités locales au titre de projets d'utilité publique.

Encadré 2.3. **Recommandations relatives à la viabilité des finances publiques et à la discipline budgétaire** (suite)

- Une simplification plus radicale des impôts sur le revenu des personnes physiques et des impôts sur les sociétés, avec un net élargissement des bases et une réduction des taux marginaux ainsi qu'une meilleure intégration de ces deux catégories d'impôts, aurait probablement des effets bénéfiques. L'impôt sur le revenu négatif en faveur des travailleurs à faible revenu devrait être maintenu, de même que le régime préférentiel des principaux instruments d'épargne-retraite.
- Un plus large recours à l'impôt sur la consommation pourrait induire de nouveaux gains d'efficacité. Le remplacement de l'impôt sur les sociétés, notoirement inefficace, par une TVA fédérale à large assiette serait bénéfique en soi et pourrait aussi générer des recettes suffisantes pour permettre d'exonérer de larges couches de la population de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Si les États remplaçaient leurs taxes sur les ventes par une TVA, une combinaison des TVA de l'Administration fédérale et des États pourrait accroître notablement l'efficacité des décisions économiques et de l'administration de l'impôt.

Notes

1. Naturellement, les perspectives budgétaires sont affectées par d'autres sources d'incertitude que les modifications des politiques. Ainsi, le scénario de référence du CBO se fonde sur une évaluation assez prudente de la durée de la récente amélioration des recettes d'impôts sur le revenu. La possibilité d'une amélioration plus prolongée, telle que la retient l'OMB, implique un risque haussier pour les perspectives. En revanche, les coûts des dégâts occasionnés par les cyclones Katrina et Rita pourraient alourdir notablement le déficit à très court terme.
2. Les seules dispositions importantes venant à expiration avant 2010 sont les réductions d'impôts sur les gains en capital et les revenus de dividendes, qui expirent fin 2008. La résolution budgétaire du Congrès pour l'exercice 2006 adoptée en avril 2005 prévoit déjà leur reconduction jusqu'en 2010.
3. Mankiw et Weinzierl (2005) estiment que le renforcement de l'activité économique peut compenser jusqu'à 50 % des pertes de recettes dues à une réduction de l'impôt sur les revenus du capital. Toutefois, il est largement admis que l'allègement de la fiscalité du capital est la réduction fiscale la plus susceptible d'intensifier la croissance à long terme. À l'issue d'une analyse approfondie des réductions d'impôts pratiquées en 2001, Gale et Potter (2002) concluent que l'effet global de ces allègements sur l'activité, compte tenu des effets d'une augmentation des emprunts, est au mieux faible, et plus vraisemblablement négatif. On peut donc penser que les estimations des coûts des réductions d'impôts de 2001 et 2003 sur la base de mesures statiques sont raisonnablement fiables.
4. Ces projections, reprises de l'étude Congressional Budget Office (2005b), diffèrent de celles publiées par les administrateurs de Social Security en 2004. En raison de différences dans les hypothèses économiques et les techniques de modélisation, les administrateurs prévoient un déficit de 2.1 % du PIB en 2080, contre 1.8 % pour le CBO. Le solde global à 75 ans est de -1.9 % du salaire soumis à cotisation dans le rapport 2004 des administrateurs, contre -1.0 % dans les projections du CBO. Les prestations programmées sont calculées selon les méthodes décrites dans l'encadré 2.1. Compte tenu de la législation et des prévisions actuelles, Social Security ne pourra verser qu'environ 75 % de ces prestations lorsque le fonds fiduciaire sera épuisé.
5. Les zones grisées présentent des intervalles de confiance de 80 % sur la base de simulations stochastiques utilisant des distributions de probabilités pour les facteurs démographiques et économiques qui sous-tendent l'analyse, notamment les taux de fécondité et de mortalité, les taux d'intérêt, le taux de croissance des gains et la part de la rémunération versée sous forme de prestations non imposables. Étant donné que l'incertitude entourant les projections des dépenses est plusieurs fois supérieure à celle entourant les prévisions des recettes, on peut penser que l'évolution future de la longévité constitue la principale source d'incertitude. Pour une analyse plus détaillée, voir Congressional Budget Office (2004c).

6. Voir Diamond et Orszag (2004), chapitre 4.
7. Plus précisément, les personnes figurant dans la tranche inférieure de 30 % des gains moyens sur toute la vie toucheraient des prestations initiales qui resteraient indexées sur les salaires. Pour une personne ayant gagné le maximum soumis à cotisation tout au long de sa carrière professionnelle, les prestations initiales augmenteraient avec les prix. L'interpolation entre ces deux extrêmes serait réalisée en ajoutant un troisième point extrême à la formule PIA décrite dans l'encadré 2.1, à l'intérieur de ce qui constitue actuellement la tranche de 32 %. Le coefficient de remplacement resterait à 32 % au-dessous de ce nouveau point extrême, alors que les coefficients applicables aux deux tranches supérieures seraient réduits annuellement à un taux suffisant pour que les prestations d'un titulaire du revenu maximum augmentent au rythme des prix. Ce dispositif d'indexation, qui figure au graphique 2.3 et qui est repris de l'étude Holtz-Eakin (2005b), entraîne une réduction des prestations un peu plus marquée que celui présenté au tableau 2.1, repris de l'étude d'Orszag et Shoven (2005).
8. Samuelson (1958) a montré que dans une économie qui n'enregistre pas de progrès technologiques, le taux de rendement interne d'équilibre d'un système de retraite par répartition est le taux d'accroissement démographique. Dans une économie qui bénéficie de progrès technologiques, le taux de rendement est le taux de croissance du salaire réel (égal au taux de croissance de la productivité du travail) majoré du taux d'accroissement démographique. Dans l'un et l'autre cas, une baisse de l'accroissement démographique réduit le taux de rendement interne.
9. Pour un exposé plus détaillé de la thèse selon laquelle les excédents du fonds fiduciaire ont réellement accru l'épargne nationale, voir Diamond et Orszag (2004), encadrés 3-5 et appendice A. Sur la thèse opposée, voir Smetters (2004).
10. Cette proposition a été plus souvent motivée par le souci d'atténuer le déficit de Social Security en obtenant des rendements sur le marché boursier supérieurs à celui des bons du Trésor. Ce raisonnement est contestable, dès lors qu'on admet que les rendements plus élevés du marché boursier sont destinés essentiellement à compenser des risques plus élevés.
11. Les charges administratives de l'administration centrale du régime suédois (PPM) en 2004 ont représenté environ 6 dollars par titulaire de compte. En 2004, un prélèvement de 0.27 % a été appliqué au compte de retraite par répartition pour couvrir les frais administratifs de la PPM, qui compte ramener ses charges à 0.1 % à l'avenir. En outre, les titulaires de comptes versent une commission annuelle aux gestionnaires des fonds de placement dans lesquels ils décident d'investir; cette commission a atteint en moyenne 0.44 % en 2002 (Weaver, 2004).
12. Voir Gale et Orszag (2003) pour une vue d'ensemble des questions liées aux pensions privées.
13. Les carences du système et les remèdes potentiels sont examinés dans l'étude OCDE (2004), chapitre 4. Le projet de loi sur la protection des pensions de 2005, présenté à la Chambre des Représentants le 9 juin 2005, ferait notamment obligation aux employeurs d'assurer une couverture financière à 100 % et de prendre en charge les déficits de financement sur une période de sept ans; il relèverait les cotisations requises pour les régimes fortement sous-financés; il interdirait l'augmentation des prestations ou les distributions de capital dans les régimes qui sont financés à moins de 80 %; enfin, il porterait de 19 à 30 dollars la prime d'assurance forfaitaire de la Pension Benefit Guarantee Corporation pour tenir compte de l'inflation passée.
14. Burman *et al.* (2003) présentent une vue d'ensemble des formes existantes d'épargne défiscalisée aux États-Unis et analysent notamment les comptes retraite individuels et les régimes à cotisations définies, leurs règles d'éligibilité, les limites de cotisation et le régime fiscal. Pour une vue d'ensemble du régime fiscal des pensions privées dans les pays de l'OCDE, voir Yoo *et de Serres* (2004).
15. Comme l'a relevé le Congressional Budget Office (2004b), les évaluations du niveau adéquat d'épargne-retraite doivent être étroitement liées à la décision concernant l'âge de cessation d'activité. Ainsi, un travailleur qui entend poursuivre son activité jusqu'à 65 ans ou plus a manifestement besoin d'avoirs moins importants à l'âge de 60 ans qu'un travailleur qui compte prendre sa retraite à 62 ans.
16. Feldstein (2005b) propose d'associer les comptes individuels de Social Security avec une option par défaut pour les cotisations volontaires à ces comptes. S'appuyant sur la proposition législative visant à financer les comptes individuels au moyen des excédents de Social Security jusqu'en 2017, il préconise une cotisation additionnelle automatique de 3 % de la masse salariale imposable, déduite par les employeurs en même temps que le prélèvement normal sur les salaires. Les titulaires de comptes pourraient exercer l'option de refus en exigeant un remboursement de

cette cotisation lorsqu'ils font leur déclaration au titre de l'impôt fédéral sur le revenu l'année suivante.

17. Des informations sur la composition de ce groupe d'experts, ses attributions et ses auditions sont disponibles sur le site www.taxreformpanel.gov.
18. Le coût de chaque dépense fiscale est évalué en supposant que cette dépense est supprimée tandis que toutes les autres restent en place. Par conséquent, le coût de toutes les dépenses fiscales prises ensemble ne peut être déterminé d'après la somme des composantes. Néanmoins, cette somme donne une idée des dépenses implicites. Comme indiqué dans Herd et Bronchi (2001), toutes les dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont été ramenées d'environ 10 % du PIB dans le contexte du code fiscal en vigueur avant 1986 à 6.3 % en 1988, quand toutes les dispositions de la réforme fiscale de 1986 avaient pris effet. Au cours des 12 années suivantes, ces dépenses sont passées à 7.8 % du PIB.
19. Pour une analyse approfondie des problèmes liés à l'AMT, voir OCDE (2004), chapitre 2.
20. Les données empiriques sont analysées dans Bernheim (2002), en particulier à la section 4. Tandis que certaines études font état d'un accroissement notable de l'épargne des ménages du fait de la disponibilité de comptes retraite assortis d'avantages fiscaux, l'auteur fait valoir que la plupart de ces résultats sont douteux, principalement à cause du choix de l'échantillon.
21. La surestimation possible des gains d'efficacité découlant de l'adoption d'un impôt sur la consommation s'explique par l'ampleur des allègements transitoires à verser aux détenteurs du capital existant, qui subiraient sinon une double imposition, d'abord sur leur revenu épargné avant la réforme fiscale puis sur la consommation financée à partir de leur patrimoine après la réforme fiscale. Selon des hypothèses plausibles, ces allègements transitoires nécessiteraient un taux d'imposition sur la consommation plus élevé et réduiraient donc les gains d'efficacité. En revanche, Judd (2001) fait valoir que la plupart des analyses existantes sous-estiment les gains probables du passage à un impôt sur la consommation. En particulier, il souligne que la plupart des analyses des gains d'efficacité d'une réforme fiscale fondamentale ont été réalisées sur des modèles avec marchés concurrentiels et sans tenir compte des effets sur la formation de capital humain. Son étude montre que la présence d'une concurrence imparfaite et d'une accumulation de capital humain amplifie les gains d'efficacité découlant de l'adoption d'un impôt sur la consommation.
22. Auerbach et Hassett (2005) présentent et analysent plusieurs des principales propositions actuelles pour une réforme fondamentale de la fiscalité.

Bibliographie

- Auerbach, A. et K. Hassett (2005), *Toward Fundamental Tax Reform*, The AEI Press, Washington, D.C.
- Bernheim, D. (2002), « Taxation and Saving », dans A. Auerbach et M. Feldstein (dir. pub.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier Science, Amsterdam.
- Bird, R. et P.-P. Gendron (2001), « VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities », *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, juillet.
- Bradford, D. (1986), *Untangling the Income Tax*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Burman, L.E., W.G. Gale et P.R. Orszag (2003), « The Administration's Savings Proposals: Preliminary Analysis », *Tax Notes*, 3 mars.
- Bush, G. (2005), « Strengthening Social Security for the 21st Century », Washington, D.C., 2 février, consultable sur le site www.whitehouse.gov/infocus/social-security/200501/socialsecurity.pdf.
- Commission to Strengthen Social Security (2001), *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*, Washington, D.C., consultable sur le site www.csss.gov/reports/Final_report.pdf.
- Congressional Budget Office (2001), *Social Security: A Primer*, Washington, D.C., septembre.
- Congressional Budget Office (2004a), *Administrative Costs of Private Accounts in Social Security*, Washington, D.C., mars.
- Congressional Budget Office (2004b), « Retirement Age and the Need for Saving », Washington, D.C., mai.
- Congressional Budget Office (2004c), *The Outlook for Social Security*, Washington, D.C., juin.

- Congressional Budget Office (2005a), *Updated Long-Term Projections for Social Security*, Washington, D.C., mars.
- Congressional Budget Office (2005b), *The Budget and Economic Outlook: An Update*, Washington, D.C., août.
- Ministère du Travail (2004), « Private Pension Plan Bulletin: Abstract of 1999 Form 5500 Annual Reports », Washington, D.C., consultable sur le site www.dol.gov/ebsa/PDF/1999pensionplanbulletin.PDF.
- Diamond, P. et P.R. Orszag (2004), *Saving Social Security*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Edwards, C. (2005), « Options for Tax Reform », Cato Institute, Washington, D.C., février.
- Engen, E. et W. Gale (1997), « Consumption Taxes and Saving: The Role of Uncertainty in Tax Reform », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 87.
- Engen, E. et W. Gale (2000), « The Effects of 401 (k) Plans on Household Wealth: Differences Across Earnings Groups », National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 8032, décembre.
- Engen, E., W. Gale et C. Uccello (2004), « Effects of Stock Market Fluctuations on the Adequacy of Retirement Wealth Accumulation », Center for Retirement Research at Boston College, Working Paper 2004-16, mai.
- Everson, M. (2005), « Exempt Organizations: Enforcement Problems, Accomplishments and Future Directions », statement before the Committee on Finance, US Senate, 5 avril, consultable sur le site www.irs.gov/pub/irs-tege/metest040505.pdf.
- Feldstein, M. (2005a), « Rethinking Social Insurance », *American Economic Review*, vol. 95.
- Feldstein, M. (2005b), « One Last Chance to Save Social Security », *Wall Street Journal*, 15 juillet, M. Feldstein et J. Liebman (2002), « Social Security », dans A. Auerbach et M. Feldstein (dir. pub.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier Science, Amsterdam.
- Gale, W., M. Iwry et P. Orszag (2005a), « The Automatic 401(k): A Simple Way to Strengthen Retirement Savings », manuscrit, The Retirement Security Project, mars, consultable sur le site [www.retirementsecurityproject.org/pubs/File/Automatic401\(k\).pdf](http://www.retirementsecurityproject.org/pubs/File/Automatic401(k).pdf).
- Gale, W., M. Iwry et P. Orszag (2005b), « The Saver's Credit: Expanding Retirement Savings for Middle- and Lower-Income Americans », manuscrit, The Retirement Security Project, mars, consultable sur le site www.retirementsecurityproject.org/pubs/File/RSP-PB_SaversCredit.pdf.
- Gale, W. et P. Orszag (2003), « Private Pensions: Issues and Options », dans H. Aaron, J. Lindsay et P. Nivola (dir. pub.), *Agenda for the Nation*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Gale, W. et S. Potter (2002), « An Economic Evaluation of the Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act of 2001 », *National Tax Journal*, vol. 55, n° 1, mars.
- Gordon, R., L. Kalambokidis, J. Rohaly et J. Slemrod (2004), « Toward a Consumption Tax, and Beyond », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 94.
- Graetz, M. (2002), « 100 Million Unnecessary Returns: A Fresh Start for the US Tax System », *Yale Law Journal*, vol. 112.
- Gramlich, E.M. (1996), « Different Approaches for Dealing with Social Security », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, n° 3, été.
- Judd, K. (2001), « The Impact of Tax Reform in Modern Dynamic Economies », dans K. Hassett et G. Hubbard (dir. pub.), *Transition Costs of Fundamental Tax Reform*, The AEI Press, Washington, D.C.
- Hall, R. et A. Rabushka (1995), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, CA.
- Herd, R. et C. Bronchi (2001), « Increasing Efficiency and Reducing Complexity in the Tax System in the United States », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 313.
- Holtz-Eakin, D. (2005a), « The Individual Alternative Minimum Tax », statement before the Subcommittee on Taxation and IRS Oversight of the Committee on Finance, US Senate, 23 mai, consultable sur le site www.cbo.gov.
- Holtz-Eakin, D. (2005b), « Options for Social Security: Budgetary and Distributional Impacts », statement before the Committee on Finance, US Senate, 25 mai, consultable sur le site www.cbo.gov.
- Madrian, B. et D. Shea (2001), « The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116.

- Mankiw, G. et M. Weinzierl (2004), « Dynamic Scoring: A Back-of-the-Envelope Guide », National Bureau of Economic Research, working paper 11000, décembre.
- Neuberger, Z., R. Greenstein et E. Sweeney (2005), « Protecting Low-Income Families' Retirement Savings », manuscript, The Retirement Security Project, juin, consultable sur le site www.cbpp.org/6-21-05socsec.pdf.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE. États-Unis*, Paris.
- OCDE (2005), *Vieillesse et politiques de l'emploi : États-Unis*, Paris.
- Office of Management and Budget (2005), *Budget of the US Government, Fiscal Year 2006, Analytical Perspectives*, Washington, D.C., février.
- Orszag, P. et J. Shoven (2005), « Social Security », dans A. Rivlin et I. Sawhill (dir. pub.), *Restoring Fiscal Sanity*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Pozen, R., S. Schieber et J. Shoven (2004), « Improving Social Security's Progressivity and Solvency with Hybrid Indexing », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 94.
- Samuelson, P. (1958), « An Exact Consumption Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money », *Journal of Political Economy*, vol. 66.
- Smetters, K. (2004), « Is the Social Security Trust Fund a Store of Value? », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 94.
- Social Security Administration (2005a), « Preliminary Estimated Financial Effects of a Proposal to Phase In Personal Accounts », memorandum to Charles P. Blahous, Special Assistant to the President for Economic Policy from Stephen C. Goss, Chief Actuary, 3 février.
- Social Security Administration (2005b), « The 2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Trust Funds », Washington, D.C., avril.
- Steuerle, E. (2005), « Alternatives to Strengthen Social Security », Statement before the Committee of Ways and Means, US House of Representatives, 12 mai.
- Weaver, K. (2004), « Design and Implementation Issues in Swedish Individual Personal Accounts », *Social Security Bulletin*, vol. 65.
- Whitehouse, E. (2000), « Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment », Banque mondiale, Social Protection Discussion Paper n° 16, juin.
- Yoo, K. et A. de Serres (2004), « Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Cost Per Unit of Contribution to Tax-Favoured Savings Schemes », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 406.

Chapitre 3

Les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration

On fera le point dans ce chapitre sur les relations budgétaires entre l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales tout en examinant les mesures qui pourraient être prises pour améliorer ces relations. La large autonomie budgétaire des États et, dans une moindre mesure, des collectivités locales, a eu plusieurs effets bénéfiques, en particulier la réactivité des dépenses publiques aux préférences locales et une responsabilité relativement étendue du fait du lien étroit entre les prérogatives fiscales et les obligations de dépenses. Ce lien reflète traditionnellement le faible rôle de la redistribution entre les collectivités territoriales. Les subventions fédérales aux administrations infranationales sont accordées en fonction d'objectifs d'efficacité ou de préoccupations à caractère paternaliste et sont donc toujours préaffectées. La décentralisation des programmes au niveau des États, en particulier pour la protection sociale, s'est révélée très fructueuse en favorisant l'innovation dans la conception des mesures, mais les coûts sont tels pour les soins de santé en faveur des catégories défavorisées qu'une plus forte participation fédérale pourrait être nécessaire. L'érosion des bases d'imposition, notamment pour l'impôt sur les sociétés et pour la taxe sur les ventes, compromet une collecte efficace des recettes des États. On pourrait inverser cette tendance en substituant à ces impôts une forme de taxation indirecte qui créerait moins de distorsions. Enfin, l'obligation d'équilibre budgétaire au niveau des États paraît avoir été salutaire, mais les règles de discipline budgétaire sous leurs formes les plus extrêmes ont entravé la fourniture, par les États et les collectivités locales, des biens publics au niveau souhaité.

Le fédéralisme budgétaire aux États-Unis remonte à la création de l'Union en 1789. Avant même la mise en place du gouvernement fédéral, les États exerçaient leurs prérogatives fiscales et assuraient certains services; d'ailleurs, en vertu du 10^e amendement de la Constitution américaine, « les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux États sont réservés aux États respectivement ou au peuple ». Pendant le siècle qui a suivi la guerre de Sécession, les attributions de l'État fédéral et son rôle dans les affaires budgétaires des niveaux inférieurs d'administration se sont très sensiblement renforcés. Ces derniers temps, toutefois, certains programmes ont été de nouveau transférés aux États, en partie du fait du mécontentement suscité par l'impact économique de plusieurs grands programmes fédéraux. Non seulement les relations budgétaires entre la Fédération et les États se sont profondément modifiées, mais encore les États et les collectivités locales mettent en œuvre des politiques budgétaires très dissemblables; aussi les États-Unis offrent-ils un exemple particulièrement intéressant pour l'étude de la décentralisation des fonctions et instruments budgétaires, car « c'est pour unir les avantages divers qui résultent de la grandeur et de la petitesse des nations que le système fédératif a été créé » (Tocqueville)¹. On exposera dans le présent chapitre les principales caractéristiques de ces relations telles qu'elles se présentent actuellement et on verra comment dans plusieurs domaines qui ont donné lieu à de multiples débats et initiatives de nouvelles améliorations paraissent se justifier.

La première section rappelle brièvement l'organisation budgétaire des trois niveaux d'administration, leur dimension et leur rôle ainsi que leurs modalités de financement. On mettra également en lumière l'ensemble de tendances qui devraient être déterminantes à l'avenir dans les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration et à chacun d'entre eux. On s'attachera essentiellement dans la deuxième section aux dépenses, surtout sous l'angle des subventions entre niveaux d'administration. Les subventions constituent manifestement un élément essentiel du financement des administrations infranationales; si on les envisage dans l'optique des dépenses, c'est parce que toutes les dotations de l'État fédéral aux niveaux inférieurs d'administration sont préaffectées et qu'il n'y a pas de partage des recettes entre les États ou entre la Fédération et les États². Vu la large autonomie budgétaire des États, c'est principalement *via* les subventions que le gouvernement fédéral peut influencer sur les décisions de dépense des niveaux inférieurs d'administration. On examinera dans la troisième section plusieurs questions concernant les modalités de financement, en particulier les mesures qui sont prises actuellement pour améliorer ou remplacer la taxe sur les ventes perçue par les États et les autres solutions qui s'offrent à cet égard. La quatrième section sera consacrée aux règles budgétaires et aux mécanismes du marché pouvant influencer sur la discipline budgétaire de la part des États et des collectivités locales. On formulera en conclusion quelques recommandations en vue de l'amélioration des relations budgétaires actuelles entre les différents niveaux d'administration.

Principales caractéristiques et tendances des relations budgétaires entre niveaux d'administration

Le degré actuel de décentralisation

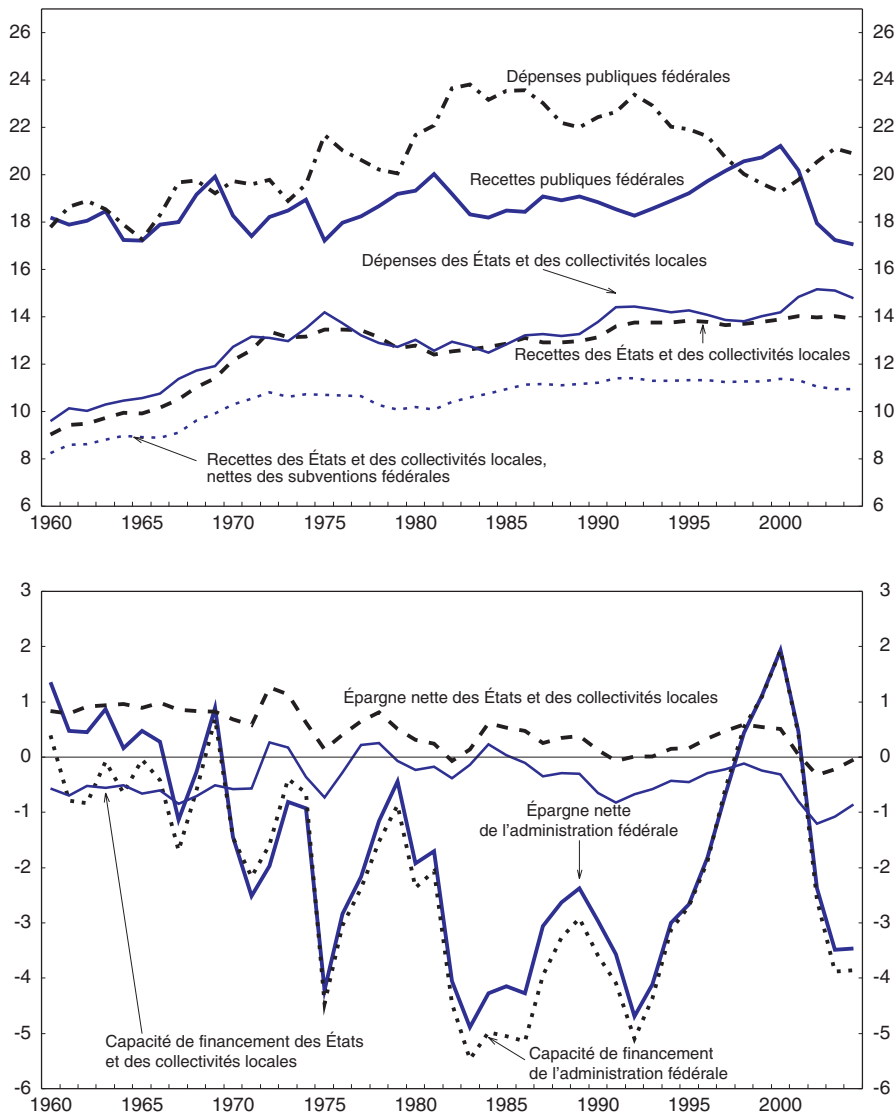
Depuis longtemps, les États jouissent d'une grande autonomie budgétaire, comme en témoigne le dixième amendement, les États ayant précédé l'Union et ne lui ayant transféré que des pouvoirs limités. Les États peuvent assez librement choisir leurs bases et taux d'imposition, avec quelques restrictions résultant de la Constitution fédérale, notamment le fait que la taxation des importations et des exportations relève de la compétence fédérale, les prérogatives des États dans le domaine du commerce inter-États étant donc limitées. Pour ce qui est des dépenses, la plupart des fonctions essentielles appartiennent aux États ou aux collectivités locales, les principales exceptions étant la défense nationale, l'assurance-retraite et l'assurance-maladie des personnes âgées ou handicapées. Comme pour l'impôt, les attributions des administrations infranationales en matière de dépenses se caractérisent par une autonomie très large, voire totale, pour la conception des programmes, et non pas d'une simple délégation de fonctions budgétaires contrôlées par l'autorité fédérale. On notera une autre prérogative essentielle des États : leur autonomie pour l'organisation des collectivités locales situées sur leur territoire. La structure des collectivités locales est très différente d'un État à un autre, des fonctions diverses étant exercées par les comtés, les municipalités, les districts scolaires et les autorités spéciales de district. De plus, en vertu de la constitution de plusieurs États, le régime de « home rule » confère aux autorités municipales le droit d'adopter leur propre charte et une très large autonomie de gestion.

Les dépenses fédérales totales ont eu tendance à augmenter jusqu'au début des années 80 avant de revenir à environ 20 % du PIB (graphique 3.1)³. Sauf lorsqu'elles ont fortement progressé à la fin des années 90, puis nettement baissé, les recettes fédérales ne révèlent aucune tendance marquée au cours de la période considérée; elles atteignent en moyenne 18 % du PIB. Les recettes et les dépenses des États et des collectivités locales ont eu tendance à s'accroître jusqu'au milieu des années 70, puis sont restées stationnaires à environ 14 % du PIB. Il y a eu généralement équilibre entre les recettes et les dépenses des administrations infranationales, ce qui n'a manifestement pas été le cas au niveau fédéral. Le graphique 3.1. (partie inférieure) illustre les conséquences pour l'épargne publique nette (différence entre les recettes et les dépenses courantes) et la capacité de financement des administrations publiques (qui comprend le solde des recettes et dépenses en capital). Qu'on utilise l'un ou l'autre de ces indicateurs, les budgets infranationaux ont été proches de l'équilibre. On notera surtout que l'épargne nette des administrations infranationales a été presque toujours positive, ce qui traduit probablement la discipline imposée par les marchés financiers, et peut-être aussi l'efficacité de l'obligation d'équilibre budgétaire (voir ci-après). En revanche, depuis le milieu des années 60, l'État fédéral accuse presque toujours un déficit budgétaire, ce qui peut refléter à la fois une plus grande capacité d'emprunt sur les marchés de capitaux, l'incapacité d'obtenir une réduction durable du déficit au moyen de règles budgétaires et le renforcement de son rôle de stabilisation conjoncturelle ainsi que ses plus larges possibilités d'action à cet égard.

Les dépenses totales des collectivités locales atteignent presque celles des États, les dépenses fédérales étant quasiment deux fois plus importantes (graphique 3.2)⁴. En dehors de la charge d'intérêts au titre de la dette fédérale, la plupart des dépenses fédérales sont consacrées à la défense, aux prestations sociales (essentiellement les pensions et

Graphique 3.1. Recettes et dépenses totales des administrations publiques

En pourcentage du PIB

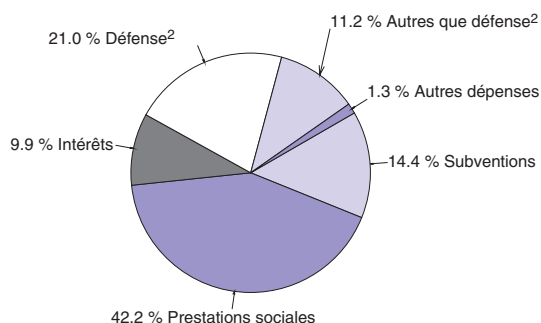


Source : Bureau of Economic Analysis.

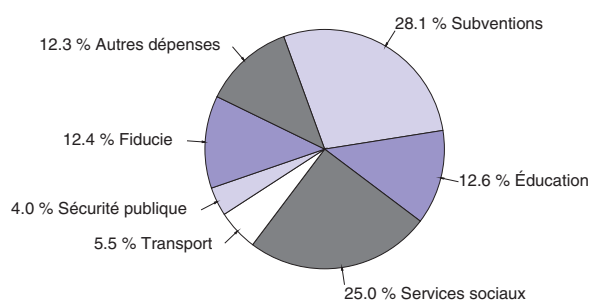
l'assurance-maladie des personnes âgées ou handicapées) et aux subventions aux administrations infrafédérales. La part des dépenses de consommation et d'investissement (hors défense) dans les dépenses fédérales n'est que légèrement supérieure à 10 %, soit 2 % du PIB. En ce qui concerne les États, les subventions aux collectivités locales viennent en tête des dépenses, suivies des services sociaux (notamment les aides au revenu et l'assurance-maladie Medicaid en faveur des catégories défavorisées) et de l'éducation, essentiellement pour l'enseignement supérieur. Enfin, l'enseignement primaire et secondaire est de loin le poste de dépenses le plus lourd pour les collectivités locales, puisqu'il représente près de 40 % de leurs dépenses totales. Les autres postes de dépenses importants pour les collectivités locales sont les services sociaux (notamment les services hospitaliers et les autres services de santé), les services d'utilité publique et la sécurité publique.

Graphique 3.2. **Ventilation des dépenses publiques****A. Ventilation des dépenses de l'administration fédérale, 2002-03¹**

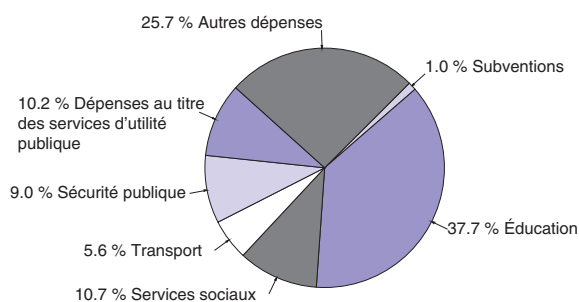
Dépenses totales : \$2 232.6 milliards

**B. Ventilation des dépenses des États, 2002-03**

Dépenses totales : \$1 359.0 milliards

**C. Ventilation des dépenses des collectivités locales, 2002-03**

Dépenses totales : \$1 194.9 milliards



1. Exercice 2002 T3 à 2003 T2

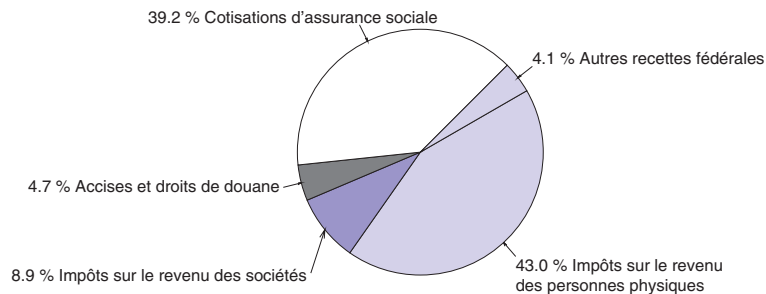
2. Y compris les dépenses de consommation et l'investissement public brut.

Source : Bureau of Economic Analysis et Bureau of the Census.

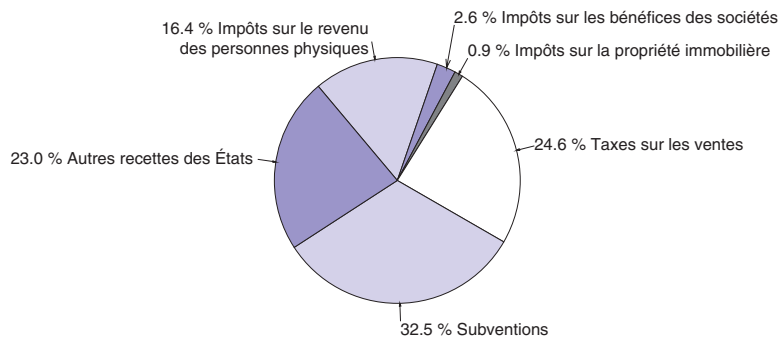
La composition des recettes est très différente pour les trois niveaux d'administration (graphique 3.3). En ce qui concerne l'impôt, il s'est établi au fil du temps une large répartition des bases d'imposition : l'État fédéral recourt presque exclusivement à la taxation des revenus sous la forme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur les sociétés et des prélèvements sur les salaires, les États pratiquent surtout la taxe sur les ventes et, à un moindre degré, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et les collectivités locales taxent essentiellement les biens immobiliers. On notera que l'État fédéral ne perçoit pas d'impôt général sur la consommation, par exemple une taxe sur les ventes ou une taxe sur la valeur ajoutée; il ne perçoit pas non plus d'impôt sur les biens immobiliers et cet impôt joue un rôle négligeable dans la recette de la plupart des

Graphique 3.3. Ventilation des recettes publiques

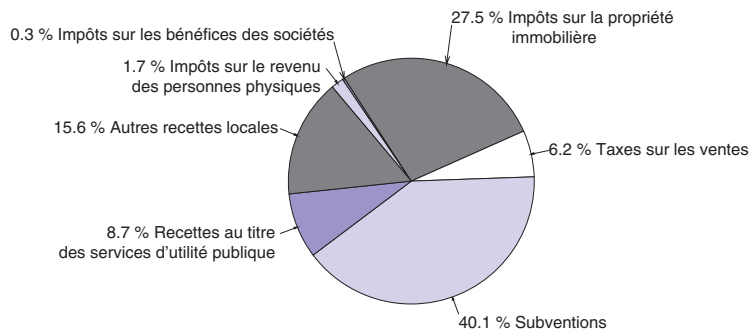
A. Ventilation des recettes de l'administration fédérale, 2002-03¹
 Recettes totales : \$1 895.7 milliards



B. Ventilation des recettes des États, 2002-03
 Recettes totales : \$1 295.7 milliards



C. Ventilation des recettes des collectivités locales, 2002-03
 Recettes totales : \$1 140.6 milliards



1. Exercice 2002 T3 à 2003 T2.

Source : Bureau of Economic Analysis and Bureau of the Census.

États. De même, l'impôt sur les sociétés procure de faibles recettes aux États et aux collectivités locales. Il y a donc deux grandes bases d'imposition qui sont communes aux différents niveaux d'administration : celle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (État fédéral et États) et celle de la taxe sur les ventes (États et collectivités locales). Alors que la quasi-totalité des recettes fédérales provient de l'impôt, celui-ci ne représente que 44 % des recettes des États. Près d'un tiers des recettes des États est constitué par des subventions fédérales; le reste correspond à diverses sources, dont près de 10 % sous la forme de redevances d'utilisation, par exemple pour les services hospitaliers et pour l'enseignement supérieur. Enfin, les collectivités locales ne perçoivent qu'un tiers de leurs recettes via l'impôt. Les subventions, attribuées essentiellement par les

États, représentent un autre tiers de leurs recettes et le dernier tiers provient surtout des redevances d'utilisation et des recettes liées aux services d'utilité publique.

Comme on l'a indiqué plus haut, l'organisation des collectivités locales relève de la compétence des États. La structure de ce secteur est donc très différente d'un État à l'autre. Il est dès lors difficile de généraliser pour ce qui est des fonctions des diverses formes d'administration locale. Le tableau 3.1 donne certaines indications en ce qui concerne la répartition des compétences. Les trois formes principales d'administration locale sont le comté, la municipalité (y compris dans les villes) et le district scolaire. Chacune de ces catégories est très hétérogène; par exemple, il y a plus de 3 000 comtés aux États-Unis et leur population varie de moins de 200 habitants à plus de 9 millions. Les comtés jouent un rôle prédominant dans les services sociaux et les aides au revenu de source publique; ils représentent plus de 60 % des dépenses de ce type réalisées par l'ensemble des collectivités locales. Les comtés exercent d'autres missions importantes, notamment dans le domaine des transports et de la sécurité publique, mais ce sont les municipalités qui exercent les fonctions essentielles dans ces deux domaines ainsi que dans trois autres : l'environnement, le logement et les services d'utilité publique. Les services incombent surtout aux autorités spéciales de district. Celles-ci sont conçues de manière à assurer un éventail de services englobant la distribution d'eau, l'assainissement, les parcs et jardins et les transports. Elles peuvent exercer leurs compétences dans plusieurs juridictions municipales ou constituer un élément d'une seule juridiction. Enfin, les autorités scolaires de district ont pratiquement pour seule fonction la gestion des établissements scolaires publics, mais puisque cette fonction joue un très grand rôle au niveau des collectivités locales, ces autorités représentent un tiers des dépenses totales des collectivités locales. Du côté des recettes, le comté, la municipalité et l'autorité scolaire de district se répartissent la principale ressource propre locale, l'impôt sur les biens immobiliers, à peu près en proportion de leurs dépenses. Les municipalités reçoivent la majeure partie de la taxe locale sur les ventes et de l'impôt local sur le revenu, tandis que les autorités scolaires de district perçoivent de loin la plus grande partie des transferts entre niveaux d'administration, provenant dans leur quasi-totalité de l'État concerné. Les transferts

Tableau 3.1. **Dépenses des collectivités locales par type d'autorité et de fonction, 2001-02**

	Comtés	Communes	Autres unités municipales (<i>townships</i>)	Districts spéciaux	Districts scolaires	% des dépenses totales des collectivités locales
Dépenses directes totales (milliards de dollars)	254	359	34	120	361	1 129
En pourcentage des dépenses totales des collectivités locales	22.5	31.8	3.0	10.7	32.0	100.0
Part de l'État dans les dépenses totales des collectivités locales pour :						
Éducation	8.7	8.8	2.2	0.5	79.8	39.0
Services sociaux et garantie de ressources	61.0	21.4	0.5	17.1	0.0	10.6
Transports	30.6	49.8	6.5	13.1	0.0	5.6
Sécurité publique	34.7	57.6	4.7	3.0	0.0	9.1
Environnement et logement	18.1	53.8	4.1	24.0	0.0	9.3
Dépenses pour les services d'utilité publique	5.0	52.3	1.5	41.2	0.0	10.6
Autres	35.3	47.4	5.0	6.7	5.6	15.8

Source : US Bureau of the Census, 2002 Census of Governments, disponible sur www.census.gov/govs/www/estimate.html.

directs de l'État fédéral aux collectivités locales, d'un montant total de 43 milliards de dollars en 2001-2002, sont faibles si l'on considère les transferts fédéraux aux États (318 milliards de dollars) et les transferts des États aux collectivités locales (356 milliards de dollars).

Évolution récente et prévisible

La période qui va de la crise des années 30 aux années 80 a vu s'accroître très sensiblement la taille et le rôle de l'État fédéral, ce qui s'est traduit dans une certaine mesure par la fédéralisation de fonctions incombant précédemment aux collectivités infranationales, mais cette tendance s'est inversée dans plusieurs domaines à partir du milieu des années 80. Toutefois, de nombreux programmes dont la mise en œuvre a été confiée aux administrations infranationales nécessitent encore un financement fédéral. L'une des principales tendances a été un rééquilibrage entre l'autonomie des collectivités infranationales pour la conception des programmes et leurs obligations de financement, en particulier par le passage de subventions d'abondement illimitées à des subventions forfaitaires préaffectées (qualifiées de dotations globales aux États-Unis bien qu'elles soient affectées). Le remplacement du régime d'abondement par un régime de dotation globale donne à penser que la dotation globale répond à des préoccupations de type paternaliste et ne vise pas à corriger les effets de retombée. On commentera dans la section suivante l'exemple le plus important de cette évolution, la réforme de 1996 dans le domaine de la protection sociale. La décentralisation des compétences pour la réalisation des programmes paraît avoir été bénéfique du point de vue de l'efficacité, grâce à l'expérimentation au niveau des États, mais elle a aussi alourdi les risques financiers pour ces derniers, de sorte qu'on peut se demander dans quelle mesure ils pourraient parer à la variabilité conjoncturelle des dépenses pour les services de base, nocive du point de vue du bien-être général, si les dotations forfaitaires étaient pratiquées dans des secteurs comme la santé.

L'adoption généralisée de plafonds d'impôts et de dépenses, ou leur renforcement, limite depuis la fin des années 70 les possibilités qui s'offrent aux administrations infranationales pour la fixation des niveaux de dépenses et de recettes et pour la prise en charge du risque de fluctuation conjoncturelle des dépenses et des recettes. Pratiquement tous les États sont soumis, sous une forme ou sous une autre, à une obligation d'équilibre budgétaire promulguée dans leur législation ou édictée dans leur Constitution. Mais, malgré cette obligation d'équilibre budgétaire, qui sera examinée dans la quatrième section, la taille des administrations s'est accrue aussi bien pour les États que pour les collectivités locales au cours des années 60 et au début des années 70, comme le montre le graphique 3.1, et il y a eu simultanément dérive à la hausse des divers taux d'imposition. Les « révoltes fiscales » de la fin des années 70 et du début des années 80 ont abouti à l'adoption, par un grand nombre d'États, de règles qui limitent généralement la croissance des recettes et/ou des dépenses des États et des collectivités locales d'un exercice budgétaire à l'autre. Les plafonds d'impôts et de dépenses sont plus ou moins stricts selon l'État, mais dans certains cas ils ont eu pour effet de réduire le poids de l'autorité concernée dans l'économie, comme le souhaitent leurs instigateurs. Néanmoins, des problèmes se sont posés parce que, pour différentes raisons, quelques postes budgétaires seulement ont supporté l'intégralité des restrictions de dépenses, ce qui a abouti à des résultats qui n'étaient certainement pas voulus. Il demeure très difficile d'élaborer des règles fiscales instaurant un bon équilibre entre le degré souhaitable de flexibilité

budgétaire infranationale et le risque de gonflement perpétuel des administrations publiques, de crise financière et d'éventuel renflouement.

Le vieillissement de la population pourrait être le facteur qui influera le plus sur les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Les dépenses qui s'y rattachent en témoignent le plus clairement, puisqu'il faut dépenser de plus en plus pour la santé et les prestations liées à l'âge. Certes, un grand nombre des programmes les plus touchés sont de nature fédérale, mais les administrations infranationales sont elles aussi confrontées à de lourdes dépenses pour les personnes âgées, essentiellement par le biais du programme Medicaid. Par ailleurs, le vieillissement ne se répercute pas uniquement sur les dépenses; il influe également sur la croissance tendancielle des sources de recettes aux différents niveaux d'administration. En particulier, les revenus pour la retraite qui font partie de la catégorie en expansion des revenus des personnes physiques prenant la forme de prestations et de transferts échappent pour certains à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De plus, les personnes âgées dépensent moins, en général, pour les biens et services passibles de la taxe sur les ventes, et elles dépensent plus pour ceux qui en sont exonérés, notamment les services de santé et les produits pharmaceutiques. Par conséquent, le vieillissement risque d'être préjudiciable aux principales sources de revenu de l'État fédéral et des États; la principale ressource propre des collectivités locales, l'impôt immobilier, est moins touchée. L'évolution qui va dans le sens de dépenses liées au vieillissement de nature essentiellement redistributive pose des problèmes particulièrement aigus aux États. Généralement, c'est par la progressivité de l'impôt sur le revenu qu'on finance les dépenses à caractère redistributif. Mais, vu la mobilité des contribuables, les États n'ont guère de possibilités dans le domaine de la progressivité de l'impôt sur le revenu, et leur autre source essentielle de recettes, la taxe sur les ventes, a tendance à être régressive. L'un des grands défis pour l'avenir sera donc d'adapter les obligations de dépenses des différents niveaux d'administration à leur capacité de collecter les recettes nécessaires, dans des conditions qui soient à la fois efficaces et équitables.

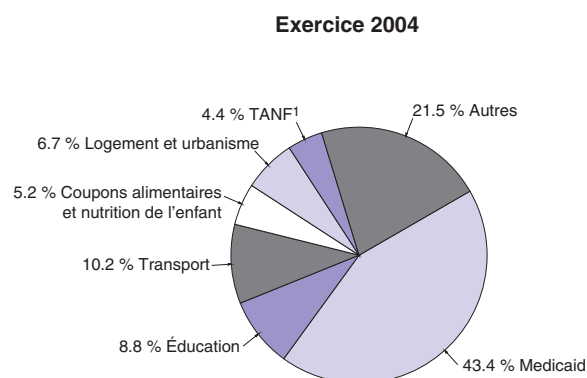
La répartition des obligations en matière de dépenses

Pour justifier la fourniture, au niveau infranational, de biens et services publics dont la consommation se limite à la collectivité territoriale concernée, on fait valoir que les préférences dans le domaine des services publics sont différentes d'une collectivité territoriale à l'autre et que c'est au niveau inférieur que la collectivité publique connaît le mieux les préférences de ses administrés (Oates, 1972). Les principaux exemples de ce type de biens et services sont l'enseignement primaire et secondaire ainsi que l'enseignement supérieur, la sécurité publique et les infrastructures de base comme le réseau routier et les transports, les réseaux d'assainissement et les services d'utilité publique. On constate aux États-Unis une très grande variabilité quantitative et qualitative dans les biens et services fournis par les collectivités locales, cette variabilité s'expliquant en partie par les différences du point de vue de la densité démographique et du tissu économique. Il n'en demeure pas moins que la conclusion selon laquelle des administrations publiques décentralisées fourniront le niveau efficace de biens publics repose sur plusieurs hypothèses. La présence d'effets de retombée peut aboutir à une fourniture trop faible, sous-optimale, de biens publics, tandis que l'octroi de subventions par les échelons supérieurs d'administration peut avoir l'effet inverse. La question de savoir si le niveau des biens publics fournis par les collectivités locales est efficace a été abondamment étudiée,

plusieurs études concluant à l'efficience (Brueckner, 1982; Gramlich et Rubinfeld, 1982)⁵. Cela est conforme au fait que les impôts immobiliers et les prestations de services sont capitalisés dans la valeur des biens immobiliers, la plupart des services fournis par les collectivités locales profitant aux propriétaires de biens immobiliers (Oates, 1969; Weimer et Wolkoff, 2001). Mais toutes les conditions d'une fourniture efficiente des biens publics au niveau local ne paraissent pas être réunies pour qu'il puisse y avoir choix à la Tiebout, car la redistribution joue fortement entre les collectivités locales pour le financement des établissements scolaires, sans doute en raison de l'importance des externalités liées à l'enseignement de base. On constate également des effets marqués de retombée au niveau des États, au moins dans certains domaines comme les dépenses médicales (Brueckner, 1998; Baicker, 2005). On verra plus loin quelles sont les solutions qui permettent de remédier au risque de fourniture jugée trop faible de services à caractère redistributif et de services de santé par les États.

On examinera maintenant plus en détail quatre domaines où les relations entre niveaux d'administration jouent un grand rôle pour la conception et le financement des programmes. Ces quatre domaines – les aides au revenu, les soins médicaux pour les catégories défavorisées (Medicaid), la construction de routes principales et autoroutes, l'enseignement – illustrent la diversité des modalités actuelles de subventionnement. Ils représentent au total les deux tiers environ des dotations fédérales aux États (graphique 3.4), l'enseignement absorbant à lui seul plus de la moitié des subventions totales des États aux collectivités locales. Même si, comme on l'a indiqué, toutes ces subventions sont préaffectées, les autorités bénéficiaires disposent d'une latitude très variable d'un programme à l'autre pour l'allocation de ces financements. Outre cette compétence variable du niveau inférieur d'administration pour la conception des programmes et la répartition des financements, les subventions se différencient selon, par exemple, qu'elles sont plafonnées ou illimitées, ou selon qu'il s'agit de subventions d'abondement ou de dotations forfaitaires « globales » (qui sont néanmoins préaffectées).

Graphique 3.4. **Subventions fédérales aux États et aux collectivités locales**



1. Aide temporaire aux familles nécessiteuses.

Source : Office of Management and Budget (2005), Budget of the US Government, Fiscal Year 2006, Historical Tables.

Protection sociale

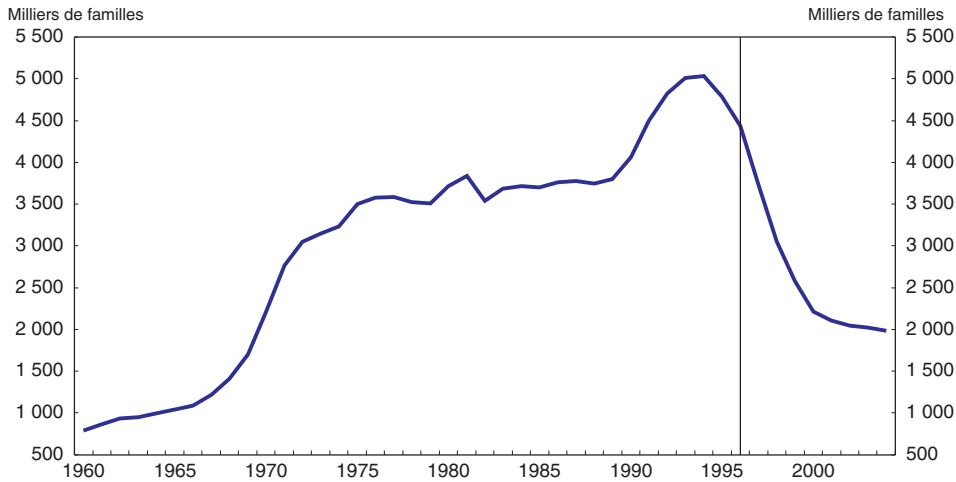
La législation fédérale adoptée en août 1996 a profondément modifié la structure des programmes publics d'aide aux familles à bas revenu. Du point de vue des relations entre l'État fédéral et les États, son principal effet a été de remplacer les subventions fédérales

d'abondement non plafonnées dans le cadre de l'Aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC) par une dotation globale plafonnée dans le cadre de l'Assistance temporaire aux familles défavorisées (TANF). Tout en plafonnant la contribution fédérale aux dépenses de protection sociale, la réforme a éliminé nombre de règles fédérales régissant l'ouverture des droits et le paiement, en conférant ainsi aux États beaucoup plus de pouvoirs pour la conception des programmes⁶. La réforme de 1996 a marqué l'aboutissement d'un processus qui avait commencé dans les années 80, de plus en plus d'États – ne jugeant pas satisfaisante l'AFDC – s'efforçant d'obtenir des dérogations fédérales pour la mise en œuvre de ce programme (Blank, 2002). Au moment de l'adoption de la réforme, 27 États appliquaient des régimes dérogatoires, dont la plupart visaient à renforcer l'obligation de travail imposée aux allocataires. Ces dérogations devaient être approuvées et administrées par le ministère de la Santé et des Services humains, après une évaluation minutieuse. Les leçons tirées de ces régimes dérogatoires ont fortement influé sur la réforme de 1996, qui a mis l'accent sur l'obligation de travail (l'allocataire doit travailler dans un certain délai et des taux minimums de participation à une activité de travail sont fixés) et la durée limitée des prestations. Plus précisément, en 2002, la dotation globale au titre de la TANF n'était versée dans son intégralité à un État que si au moins 50 % des allocataires et 90 % des familles biparentales travaillaient ou prenaient part à un programme de préparation au travail conçu dans une large mesure au niveau de l'État. Toutefois, la réduction du nombre des allocataires est considérée comme équivalente à l'exercice d'une activité. Les prestations dans le cadre du programme TANF sont limitées à 60 mois sur la durée de vie du bénéficiaire, mais les États peuvent ne pas soumettre à cette limite de durée jusqu'à 20 % des allocataires. Le montant de la dotation globale fédérale a été fixé pour chaque État au niveau des sommes perçues en 1994 dans le cadre de l'AFDC et de deux programmes de moindre portée. Pour empêcher les États d'élaguer fortement leurs programmes de protection sociale et d'utiliser à d'autres fins les dotations globales, le législateur a imposé une obligation de « poursuite de l'effort », les États devant maintenir au moins 75 % des dépenses qu'ils réalisaient en 1994 pour les programmes remplacés par la TANF, y compris les prestations pour enfants dans le cadre de l'AFDC.

L'effet général le plus important sur le plan de la conception des programmes a été de réorienter l'aide en faveur des familles exerçant une activité, grâce à la fois à une obligation de travail (cette obligation étant imposée par l'État fédéral), à des subventions pour les frais liés à l'exercice d'une activité (en particulier pour la garde des enfants) et à une plus forte incitation au travail du fait de plus faibles taux de réduction des prestations sociales⁷. En outre, les États ont largement utilisé leurs nouveaux pouvoirs en vertu de la réforme. Même si la polyvalence des programmes des États dans le cadre de la TANF complique l'évaluation de l'impact des diverses mesures de réforme de la protection sociale sur le comportement des bénéficiaires (Blank, 2002), on considère généralement que cette réforme est principalement à l'origine de la forte diminution du nombre des bénéficiaires au cours de la deuxième moitié des années 90 (graphique 3.5). Au niveau national, le nombre de bénéficiaires de l'AFDC a atteint un maximum de 5.1 millions de familles en mars 1994; en décembre 2000, il n'y avait plus que 2.2 millions de familles bénéficiaires, la baisse se situant pour l'essentiel entre 1995 et 1999. Durant la même période (1994-2000), la proportion d'enfants vivant dans des familles percevant l'AFDC ou la TANF est tombée de 14.3 à 6.1 %. De plus, le nombre des bénéficiaires a encore diminué, mais à un rythme plus lent, pendant la quasi-totalité des années récentes de ralentissement économique, moins de 2 millions de familles percevant ces allocations en juin 2004. Le nombre des

Graphique 3.5. **Nombre d'allocataires sociaux**

Nombre total de familles, années civiles, moyenne mensuelle



Source : US Department of Health and Human Services.

bénéficiaires aurait-il dû augmenter au cours de la récession et immédiatement après? Il est difficile de répondre à cette question; dans le cadre de l'AFDC, on n'avait observé aucun profil conjoncturel particulier, mais puisque de nombreux allocataires étaient sortis du dispositif à la fin des années 90 pour exercer un emploi, on pouvait penser qu'une partie d'entre eux en bénéficierait de nouveau. Au total, on constate une intégration assez stable des populations marginales au marché du travail. Grâce à la disposition selon laquelle la diminution du nombre des allocataires équivaut à la participation à une activité de travail, en 2002 tous les États ont réalisé l'objectif d'activité pour 50 % de l'ensemble des familles, et dans tous les États sauf quatre l'objectif d'activité pour les familles biparentales a été atteint.

Le risque qui est évoqué traditionnellement dans les études consacrées à l'exercice des compétences en matière de protection sociale au niveau infranational est celui d'un nivellement par le bas, le résultat pouvant être en définitive que les États assurent un niveau de protection sociale bien inférieur à celui qui prévaudrait avec un dispositif national (voir, par exemple, Brown et Oates, 1987). Ce résultat est d'autant plus probable que les allocataires pourront plus facilement quitter une collectivité territoriale pour une autre afin de bénéficier de légères différences de prestations. L'obligation de poursuite de l'effort imposée par le législateur lors de la réforme de la protection sociale visait sans doute à remédier à la crainte que la mise en place d'une dotation globale au lieu d'une subvention d'abondement ne conduise les États à internaliser ce type d'effet de retombée en réduisant leurs dépenses pour la protection sociale. Plusieurs études empiriques ont abouti à des conclusions contradictoires pour ce qui est de l'importance des migrations dans le contexte de la protection sociale (voir Brueckner (1998) pour la présentation de résultats anciens). Les études les plus récentes montrent qu'il existe bien un faible phénomène de migration, mais qu'il est improbable que ce phénomène diminue sensiblement le niveau des prestations offertes par les États⁸. De plus, la plupart des travaux empiriques reposent sur des données antérieures à la réforme de la protection sociale; ils remontent à une époque où il était relativement facile de mesurer la générosité

des allocations à travers les prestations en espèces de l'AFDC. Mais, depuis, la polyvalence des programmes des États a énormément compliqué toute comparaison directe des programmes des États du point de vue de leur générosité globale, ce qui constitue probablement un autre obstacle aux migrations d'allocataires sociaux. Il n'y a donc guère lieu de craindre à ce stade que les États réduisent les prestations sociales pour faire face à une menace effective ou potentielle d'immigration d'allocataires sociaux. Cela est dû sans doute pour une large part à un financement encore généreux via les dotations globales, calculées en fonction des dépenses des États en 1994, année où le nombre d'allocataires de l'AFDC a atteint son point haut. Puisque les financements au titre de la TANF qui n'ont pas été utilisés au cours d'un exercice peuvent être reportés sur un exercice ultérieur, la forte diminution du nombre des allocataires au cours de la deuxième moitié des années 90 a permis aux États d'accumuler de substantielles réserves tout en élargissant leurs prestations sociales et en intégrant à leur dispositif, dans le cadre de l'obligation de poursuite de l'effort, des programmes qui ne relevaient pas au départ de l'AFDC.

La législation de 1996 avait prévu des crédits pour six ans en vue du financement de la dotation globale TANF, jusqu'à l'exercice 2002, le niveau annuel des crédits restant constant, à 16.5 milliards de dollars, sans ajustement pour tenir compte de l'inflation. Depuis lors, les financements ont été renouvelés à court terme et deux versions du projet de loi de reconduction (celle de la Chambre des Représentants et celle de la Commission des finances du Sénat) proposent de proroger la dotation globale au même niveau pour cinq ans. L'obligation de travail dans le cadre de la TANF est l'un des principaux enjeux des deux versions du projet de loi. Dans les deux cas, il est proposé d'augmenter les taux de participation à une activité de 5 points de pourcentage chaque année pendant quatre ans de façon à le porter à 70 % et à accroître sensiblement l'horaire hebdomadaire d'activité. On peut craindre que les financements affectés à l'accueil de l'enfance soient insuffisants, car les besoins de garde augmenteront du fait du renforcement proposé de l'obligation de travail (Parrott et Fremstad, 2003). Il est possible également que les États, pour atteindre les objectifs de participation à une activité, se soient appuyés dans le passé essentiellement ou totalement sur une diminution du nombre des allocataires, et pas sur leur participation à une activité. Quoi qu'il en soit, il est de plus en plus difficile et, du point de vue des États, de plus en plus coûteux d'insérer sur le marché du travail les personnes qui continuent actuellement de percevoir les allocations; de fait, la proportion des bénéficiaires de la TANF qui exercent une activité a diminué ces dernières années. De plus, le projet de loi émanant de la Chambre des Représentants limiterait la flexibilité pour la conception des programmes en restreignant sensiblement les modalités d'exécution de l'obligation de travail. Les États étant parvenus à réduire le nombre des allocataires en tirant parti de la grande souplesse que leur avait ménagée le législateur pour la conception des programmes, il semble judicieux de contrecarrer ou d'inverser la tendance à limiter la possibilité, pour les États, d'adapter les programmes aux besoins locaux en imposant une obligation de travail plus stricte que les États ne pourront concrétiser.

Medicaid

Medicaid, l'assurance-maladie pour les catégories défavorisées, est de loin le programme plus important qui soit mis en œuvre par les autorités fédérales et par les États⁹. Les dépenses totales pour Medicaid au cours de l'exercice 2003 s'élevaient à 275 milliards de dollars (2½ pour cent du PIB), dont 160 milliards (58 %) financés par l'État fédéral et le reste, soit 115 milliards, par les États. La contribution fédérale à Medicaid

représente un peu plus de 40 % du total des subventions fédérales aux États et aux collectivités locales. À la différence des prestations relevant de la protection sociale (voir ci-dessus), Medicaid est un régime à financement non plafonné dans le cadre duquel toute personne remplissant les conditions d'admissibilité a droit aux services prévus. De même, contrairement à la TANF, Medicaid fonctionne selon un régime d'abondement, le taux d'abondement fédéral variant entre 50 et 77 %, selon le revenu de l'État par habitant. Pour pouvoir percevoir les financements fédéraux, les États doivent faire bénéficier de la couverture Medicaid certains « groupes obligatoires », en particulier les familles à bas revenu qui auraient rempli les conditions d'admissibilité à l'AFDC applicables dans l'État en juillet 1996. Les États peuvent néanmoins accorder la couverture Medicaid à d'autres groupes défavorisés du point de vue de la catégorie à laquelle ils appartiennent ou du point de vue médical. On retrouve chez les « défavorisés catégoriels » une partie des caractéristiques de la population obligatoirement affiliée. Pour les personnes « médicalement défavorisées », l'État peut faire bénéficier de Medicaid les personnes qui ont des revenus trop élevés pour être considérées comme défavorisées du point de vue catégoriel ou du point de vue médical, mais dont les frais médicaux amputent considérablement le revenu. C'est le principal mécanisme de participation de Medicaid au financement des soins de longue durée des personnes âgées. De même, les services au titre de Medicaid sont répartis entre les services obligatoires dans le cadre des programmes fédéraux en faveur des personnes défavorisées du point de vue catégoriel ou du point de vue médical et les services qui sont facultatifs pour les États. On notera que le même taux d'abondement s'applique à presque tous les services obligatoires ou facultatifs pour les États, le souci de redistribution que traduisent les taux d'abondement du dispositif Medicaid étant sans doute aussi important que la crainte d'effets de retombée.

Lors de sa création en 1965, Medicaid avait été conçu comme une couverture médicale complétant l'aide au revenu de l'AFDC, et c'est via l'AFDC qu'il y a eu dans la plupart des cas affiliation. En 2003, les dépenses pour les services aux groupes non obligatoires représentaient près des deux tiers des dépenses totales de Medicaid, les responsables politiques ayant exercé de fortes pressions ces dernières décennies pour que la couverture Medicaid soit élargie à de nouvelles catégories de la population. Le tableau 3.2 montre

Tableau 3.2. **Affiliations à Medicaid et dépenses par catégorie, exercice 2002**

	Affiliations ¹		Dépenses ²	
	Millions	En pourcentage	En milliards de dollars	En pourcentage
Total	39.9	100.0	214.9	100.0
Personnes âgées et personnes invalides	11.7	29.3	147.5	68.7
Personnes éligibles à Medicaid et Medicare ³	6.7	16.9	91.1	42.4
Autres personnes âgées et invalides ³	5.0	12.4	56.4	26.3
Adultes	9.8	24.6	24.1	11.2
Enfants	18.4	46.1	34.3	16.1

1. Données exprimées en personnes-années.

2. La somme des rubriques ne correspond pas au total car l'attribution de 4 % des dépenses (\$8.6 milliards) n'est pas connue.

3. La ventilation des personnes âgées et des personnes invalides en Personnes éligibles à Medicaid et Medicare et Autres personnes âgées et invalides a été obtenue en appliquant les poids de ces deux groupes estimés par Bruen et Holahan aux données d'affiliation CMS les plus récentes pour l'exercice 2002.

Source : Centers for Medicare and Medicaid Services, 2003 Data Compendium, consultable sur www.cms.hhs.gov; Bruen, B. et J. Holahan (2003), « Shifting the Cost of Dual Eligibles: Implications for States and the Federal Government », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Issue Paper #4152, novembre.

comment l'évolution de Medicaid s'est répercutée sur son coût global. Les adultes d'âge actif et leurs enfants représentent toujours plus de 70 % des affiliés, mais seulement un peu plus de 25 % des dépenses totales. En revanche, les personnes âgées et handicapées, dont la plupart relèvent des catégories affiliées à titre facultatif, représentent moins de 30 % des affiliés, mais près de 70 % des dépenses. Plus de la moitié des personnes âgées et handicapées sont des « doubles bénéficiaires », c'est-à-dire qu'ils ont droit à Medicare et à un certain niveau de prestations Medicaid parce qu'ils n'ont qu'un revenu peu élevé et un faible patrimoine¹⁰. Medicare couvrant la majeure partie de leurs frais pour les soins aigus, Medicaid finance les cotisations, participations financières et franchises de Medicare, les médicaments délivrés sur ordonnance (jusqu'en 2006) et certains services qui ne sont pas couverts par Medicare, essentiellement les soins de longue durée (y compris psychiatriques). Ces dernières années, deux principaux facteurs se sont conjugués pour alourdir les coûts de Medicaid et ont grandement contribué aux difficultés budgétaires des États (Boyd, 2003). Premièrement, l'admissibilité à Medicaid a été de moins en moins liée au cours des années 80 au statut d'allocataire social, de sorte que les États en ont fait bénéficier des catégories ayant des revenus bien plus élevés. Si l'on y ajoute le recul permanent de l'assurance-maladie émanant de l'employeur (Wiatrowski, 2004), cela a eu pour effet d'accroître nettement le nombre des affiliés à Medicaid avec le ralentissement récent de l'activité économique (tableau 3.3). Deuxièmement, la population vieillit et, de ce fait, le nombre des affiliés de Medicaid qui ont des frais médicaux très élevés ne cesse d'augmenter, essentiellement parce que Medicaid est la seule source d'aide publique pour les soins de longue durée et les soins infirmiers à domicile. On examinera essentiellement ci-après les problèmes de répartition des coûts entre les autorités fédérales et les États, puisque tel est l'objet du présent chapitre, mais il faut reconnaître que la maîtrise des coûts de Medicaid, dans un contexte de vieillissement, de forte hausse des frais médicaux et de réduction des possibilités d'assurance privée pour un grand nombre de titulaires de bas revenus, exige une action plus fondamentale qu'un simple redéploiement des tâches entre les différentes collectivités territoriales¹¹.

Tableau 3.3. **Variations annuelles des affiliations et des dépenses pour Medicaid, 2000-03**

	Affiliations (millions)			Dépense par affilié (dollars)			Dépenses totales (milliards de dollars)		
	2000	2003	Variation moyenne en pourcentage	2000	2003	Variation moyenne en pourcentage	2000	2003	Variation moyenne en pourcentage
Personnes âgées et invalides	9.9	10.8	2.9	11 879	14 122	5.9	117.3	151.9	9.0
Familles	22.3	29.8	10.1	1 988	2 403	6.5	44.4	71.6	17.3
Tous affiliés	32.2	40.6	8.0	5 023	5 512	3.1	161.7	223.5	11.4

Source : Holahan, J. et A. Ghosh (2005), « Understanding the Recent Growth in Medicaid Spending, 2000-2003 », Health Affairs, Web Exclusive W5, 52-62.

Tout en ayant élargi considérablement l'admissibilité à Medicaid dans les années 90, la plupart des États se sont efforcés d'enrayer la hausse des coûts par affilié, essentiellement en s'appuyant de plus en plus sur un régime de soins coordonnés. Les mesures de maîtrise des coûts sont encore plus impérieuses depuis quatre ans, le nombre d'affiliés à Medicaid ayant fortement augmenté alors même que les recettes fiscales des États chutaient. Elles ont surtout consisté à plafonner ou réduire les paiements de Medicaid aux prestataires de

soins (hôpitaux, médecins, réseaux de soins coordonnés ou établissements de long séjour), à réduire les prestations facultatives et à établir des listes de médicaments préconisées (Smith et al., 2004). On n'a généralement pas limité l'ouverture des droits. Cela tient en partie au fait que les personnes qui n'auraient plus eu droit à Medicaid n'auraient généralement pas eu d'autre couverture maladie ou d'autres possibilités d'accès aux services de santé indispensables, ce qui aurait abouti soit à une dégradation de la santé publique, soit à une augmentation des soins non rémunérés dispensés par les établissements médicaux du comté. Les dérogations à l'article 1 115 de la loi sur la Social Security, qui tout au long des quarante années d'existence de Medicaid ont permis aux États d'expérimenter de nouveaux programmes en les faisant échapper à certaines normes fédérales, ont également joué un grand rôle dans les mesures récentes de maîtrise des coûts. Dans le cas des dérogations pour l'exécution d'un projet de large portée, l'État peut très largement modifier les conditions d'admissibilité à Medicaid, les prestations ou la participation financière du patient. Actuellement, 27 États bénéficient de dérogations en vertu de l'article 1 115 pour l'exécution de projets de large portée qui ont été approuvées par les autorités fédérales et dont un grand nombre ont essentiellement pour objet d'imposer des soins coordonnés (Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, 2005).

Le débat sur la réforme du financement de Medicaid a concerné essentiellement trois aspects. Le premier est l'utilisation, par les États, de certains transferts et mécanismes de financement entre niveaux d'administration qui, tout en étant légaux lorsqu'on les considère isolément, peuvent être combinés de manière à porter la part fédérale du financement total de Medicaid au-dessus du taux fédéral légal d'abondement ou à dégager des subventions fédérales d'abondement qui serviront à d'autres fins que l'achat de services de santé au profit des bénéficiaires de Medicaid (encadré 3.1). Depuis la fin des années 90, des mesures sont prises pour mettre fin à ces mécanismes de façon à renforcer l'intégrité financière de Medicaid et le projet de budget fédéral pour l'exercice 2006 comporte de nouvelles initiatives en ce sens. En deuxième lieu, on peut se demander s'il ne faudrait pas réformer plus radicalement Medicaid dans la lignée de la réforme qui a remplacé l'AFDC par la TANF, en décentralisant la conception des programmes tout en substituant à la subvention fédérale actuellement non plafonnée une dotation fédérale plafonnée. Il n'est pas sûr qu'une plus grande décentralisation au niveau de l'État améliorerait la conception des programmes. Comme on l'a indiqué plus haut, les États ont déjà de larges possibilités d'expérimentation de réformes grâce aux dérogations prévues à l'article 1 115 de la loi sur la Social Security et il s'avère que les frais administratifs de Medicaid ne sont pas supérieurs à ceux des assureurs privés et que les taux de remboursement de Medicaid sont souvent inférieurs. De plus, modifier le régime d'incitation des bénéficiaires – l'aspect peut être le plus important de la réforme dans le domaine de la protection sociale – est beaucoup plus malaisé dans le cadre d'un dispositif d'assurance-maladie au profit des catégories défavorisées, car la marge de manœuvre est nécessairement très étroite lorsqu'on veut instaurer un ticket modérateur ou une franchise. Il serait difficile de concevoir une contribution fédérale prédéterminée prenant en compte l'évolution des taux d'affiliation et de la population affiliée, qui influe très largement sur le coût du dispositif¹². Les États n'ayant plus autant de possibilités du côté des recettes, et les dépenses pour Medicaid étant appelées à évoluer d'une façon qu'il n'est pas aisé de prévoir, on peut penser, si l'on considère *a posteriori* les propositions formulées dans le passé, qu'une dotation forfaitaire pour Medicaid se traduirait probablement dans la

Encadré 3.1. **Transferts entre niveaux d'administration et maximisation du régime Medicaid**

La mise en œuvre de subventions d'abondement peut être extrêmement complexe. Dans le cas de Medicaid, un élément s'ajoute à cette complexité : les destinataires des paiements, les prestataires des soins de santé, sont souvent eux-mêmes des organismes qui relèvent des États ou des collectivités locales, ce qu'illustrent les mécanismes de financement qu'on examinera ci-après. Ces mécanismes se traduisent par des opérations financières entre organismes publics qui, tout en n'étant pas véritablement irrégulières, ont parfois été utilisées pour accroître le taux d'abondement fédéral dont bénéficie l'État d'une façon qui n'avait pas été voulue par le législateur. À plusieurs occasions, le Congrès a pris des mesures restrictives à cet égard et les propositions actuelles du gouvernement fédéral comportent de nouvelles restrictions pour réduire les dépenses fédérales au titre de Medicaid*.

La part fédérale dans les paiements effectués par Medicaid varie selon l'État entre 50 et 77 %, le reliquat incombant aux États. En vertu des dispositions législatives et réglementaires applicables, la part des États dans les dépenses de Medicaid doit provenir de fonds publics et elle ne peut être financée à plus de 60 % par des fonds des collectivités locales. Lorsque des fonds des collectivités locales financent une partie de la part de l'État, il y a souvent transfert entre niveaux d'administration (IGT) par la collectivité locale au profit de l'État. Un grand nombre de ces IGT sont tout à fait justifiés. Par exemple, dans l'État de New York, les comtés doivent payer 20 % de la part non fédérale des dépenses Medicaid pour les soins de longue durée et 50 % de la part non fédérale de tous les autres services Medicaid. La compensation des collectivités locales prend la forme d'une répartition à parts égales des recettes de la taxe sur les ventes entre l'État et les comtés. Pourtant, les IGT peuvent être utilisés d'une manière qui n'est pas conforme à l'esprit dans lequel le financement de Medicaid a été conçu. Par exemple, un État peut imposer à un prestataire de services (notamment un hôpital) un IGT de 10 millions de dollars à son profit. L'État verse ensuite pour Medicaid 12 millions de dollars au prestataire de services, soit un gain net pour ce dernier de 2 millions d'USD. Si le taux d'abondement fédéral est de 50 %, l'État reçoit un abondement fédéral de 6 millions. Le gain net pour l'État est donc de 4 millions.

On suppose dans cet exemple que le prestataire n'a pas encouru de dépenses au titre de Medicaid pour les 12 millions de dollars versés par l'État, mais que ce paiement était néanmoins justifié dans le cadre de Medicaid. Ce type de paiement est possible en vertu de deux dispositions, celle concernant les paiements aux hôpitaux pour charges disproportionnées (DSH) et celle concernant les plafonds de paiement (UPL). Dans le cadre des paiements DSH, les États peuvent majorer les paiements au profit des hôpitaux qui prennent en charge un grand nombre de patients à bas revenu; en effet, lorsqu'un hôpital dispense un gros volume de soins à des personnes à bas revenu, il perd souvent de l'argent du fait des faibles taux de remboursement par Medicaid ou, si les soins ont été dispensés à des personnes non assurées, il peut arriver que l'hôpital ne soit pas payé. De plus, les établissements où sont hospitalisés un grand nombre de patients à bas revenu ont souvent peu de patients couverts par une assurance privée et ont donc moins de possibilités de transfert du coût des soins non rémunérés sur les patients couverts par une assurance privée. Les UPL ont pour but de limiter les dépenses fédérales pour Medicaid : les paiements au titre de Medicaid (exception faite des paiements DSH) ne peuvent être supérieurs au montant que Medicare aurait payé pour le même service. On notera que l'UPL n'est pas fonction du paiement de Medicare pour un certain acte ou du paiement pour l'ensemble des services d'un prestataire dans le cadre de Medicaid. Il s'agit du montant total pouvant être payé à l'ensemble d'une catégorie de prestataires si chaque prestataire de cette catégorie percevait le taux de rémunération de Medicare pour tous les services fournis dans le cadre de Medicaid.

Un grand nombre de paiements DSH et UPL sont sans aucun doute utilisés pour la prestation de services médicaux aux assurés, mais on constate qu'une forte proportion de ces paiements, en combinaison avec les IGT, permet d'obtenir des financements fédéraux qui sont bien supérieurs au coût effectif des services médicaux fournis aux assurés. Certains États conservent l'essentiel de la part fédérale des paiements DSH, de sorte que leurs hôpitaux ne reçoivent que peu de financements Medicaid supplémentaires, voire aucun. Il ressort d'une enquête de 1997 que seulement 40 % environ des dépenses totales DSH pour cette année ont été affectées aux hôpitaux pour la prise en charge des patients couverts par Medicaid et des patients non assurés. De même, une enquête récente consacrée aux paiements UPL au niveau des États a montré qu'en 2000 plus de 80 % des gains revenaient aux États; ceux-ci, pour la plupart, affectaient ces gains à leur fonds général Medicaid. Par conséquent, les UPL servaient à financer la part de l'État dans les nouveaux paiements Medicaid, ce qui rapportait à l'État une autre subvention générale d'abondement.

* Pour toutes ces questions, voir Coughlin et Zuckerman (2003) ainsi que Rousseau et Schneider (2004).

durée par une forte diminution des prestations et du nombre de bénéficiaires (Lambrew, 2005). Dernier problème : faut-il transférer au niveau fédéral tous les services actuellement fournis aux « doubles bénéficiaires » dans le cadre de Medicaid, notamment la prise en charge de longue durée (Bruen et Holahan, 2003; National Governors Association, 2005). Cela voudrait dire que Medicare devrait comporter à la fois des prestations sous conditions de ressources et d'autres prestations non soumises à ces conditions. L'argument est que le niveau fédéral est le plus adapté lorsqu'on veut s'attaquer à des problèmes d'aussi large portée que l'alourdissement des coûts sous l'effet du vieillissement de la population. Medicaid, qui viserait alors essentiellement la population autre que la population âgée, resterait situé au niveau de l'État de façon à tirer parti des synergies entre l'aide au revenu et l'assurance-maladie dans le cas des personnes pauvres d'âge actif. De fait, l'une des principales prestations de Medicaid pour les doubles bénéficiaires, le remboursement des médicaments prescrits en médecine de ville, sera de toute façon transférée à Medicare au début de 2006, lorsque la nouvelle prestation Medicare pour les médicaments sera pleinement opérationnelle. Mais les États devront financer la majeure partie du coût supporté par Medicare pour le remboursement des médicaments prescrits aux doubles bénéficiaires, et ce par des versements mensuels à l'État fédéral, alors qu'ils ne pourront plus déterminer les médicaments pris en charge (Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, 2003).

Dépenses pour les routes

La construction de routes principales et autoroutes est l'un des postes les plus importants de dépenses d'équipement des États et des collectivités locales. Les dépenses totales de l'ensemble des niveaux d'administration pour les routes principales et autoroutes atteignaient 127 milliards de dollars en 2000, dont environ 62 % pour les États et 37 % pour les collectivités locales. Les dépenses fédérales directes ne représentaient que 1.5 % du total. Mais en fait les autorités fédérales jouent un plus grand rôle dans le financement des routes principales et autoroutes. En 2000, les subventions fédérales d'abondement affectées aux autoroutes principales et autoroutes s'élevaient à 31 milliards de dollars, soit 24 % des dépenses totales. Le gouvernement fédéral finance ces subventions principalement par le biais du Federal Highway Trust Fund, lui-même essentiellement financé par l'impôt fédéral sur les carburants automobiles. Le Congrès a mis en place depuis quelques années des autorisations de programme, qui fixent le plafond des financements devant être accordés aux États pour les routes principales et autoroutes¹³. Environ 90 % des financements sont attribués aux États au début de chaque exercice budgétaire, selon la procédure dite de répartition; les 10 % restants sont attribués discrétionnairement par le Congrès en cours d'exercice. Les crédits alloués à chaque État sont en outre affectés à un programme précis, par exemple, l'entretien des axes inter-États ou la construction de routes nationales. Les dépenses des États pour l'exécution des projets éligibles sont remboursées *a posteriori* au taux fédéral de subventionnement, qui varie selon le programme, ce taux n'étant pas inférieur à 80 % et pouvant parfois atteindre 95 %. Lorsque le Federal Highway Trust Fund a été créé, au milieu des années 50, l'idée était d'inciter les États à mettre en place un réseau autoroutier national intégré qui ne serait pas financé par des péages. Mais, ce réseau ayant été réalisé, le fait que la part des dépenses pour la construction de routes principales et d'autoroutes qui reste à la charge des États soit faible crée le risque de dépenses excessives pour les projets éligibles (Roth, 2005). Il semblerait judicieux, au minimum, de réduire nettement le taux des subventions

fédérales. Une autre solution serait le financement intégral de la construction et de l'entretien des routes principales et autoroutes par les collectivités infranationales, les États étant autorisés à percevoir des péages même sur les autoroutes inter-États.

Enseignement

Dans chaque État, la Constitution détermine le rôle des pouvoirs publics dans la création et le fonctionnement d'un système scolaire public gratuit pour tous les élèves. Les modalités sont différentes d'un État à l'autre, mais on constate qu'au fil du temps les États ont adopté des dispositions législatives et réglementaires applicables aux établissements scolaires, puis ont délégué la gestion de ces établissements aux collectivités locales¹⁴. En général, avec beaucoup de variantes, les États et les collectivités locales assurent conjointement le financement (voir la section suivante). L'État fédéral n'a toujours joué qu'un faible rôle dans l'enseignement primaire et secondaire. Le financement fédéral atteignait 38 milliards de dollars pour l'exercice budgétaire 2004, soit 8 % des dépenses nationales totales consacrées à l'enseignement primaire et secondaire, qui s'élevaient à environ 500 milliards de dollars, la part des États et des collectivités locales étant de 83 % (Department of Education, 2005). La part fédérale va pour l'essentiel aux élèves économiquement défavorisés, dans le cadre du titre 1 de la loi de 1965 sur l'enseignement élémentaire et secondaire (ESEA), et aux élèves souffrant de handicaps, dans le cadre de la loi sur l'éducation des personnes handicapées. La loi ESEA a créé tout un ensemble de programmes, et notamment une aide fédérale aux enfants défavorisés, pour remédier aux problèmes auxquels est confrontée la population pauvre en zone urbaine et rurale. Elle a été reconduite en dernier lieu par la loi de 2001 intitulée « No Child Left Behind » (pas d'enfant laissé pour compte). Par rapport à celle qui l'a précédée, cette nouvelle loi élargit nettement les tests obligatoires et impose de nouvelles obligations aux États pour bénéficier des subventions fédérales. Les établissements scolaires doivent tester chaque année l'aptitude en lecture et mathématiques des élèves des classes 3 à 8 dans tous les établissements publics, obligation qui ne concerne pas seulement ceux qui perçoivent des financements dans le cadre du titre 1 de la loi ESEA, sur la base de critères définis par chaque État et approuvés par le ministère de l'Éducation. En ce qui concerne les nouvelles obligations, les États doivent : i) déterminer si tous les établissements scolaires – et pas seulement ceux relevant du titre 1 de la loi ESEA – réalisent des progrès annuels suffisants vers l'objectif d'un taux d'aptitude de 100 % à horizon de 12 ans selon les critères fixés par l'État; ii) définir des objectifs annuels mesurables et des objectifs intermédiaires; iii) contrôler si les districts scolaires atteignent les objectifs de progrès annuels suffisants; iv) collecter et communiquer les données des tests au niveau de l'élève, de l'établissement scolaire, du district et de l'État. En janvier 2002, lorsque la loi NCLB est entrée en vigueur, chaque État avait fait approuver un plan de mise en œuvre, mais un tiers seulement des États appliquaient les normes et critères d'évaluation de la loi précédente, la loi de 1994 sur l'amélioration des établissements scolaires de l'Amérique, qui était moins prescriptive et moins interventionniste. Dès lors, si certains États étaient plutôt prêts à respecter le délai de mai 2003 fixé par la NCLB pour soumettre au ministère de l'Éducation, pour approbation, les plans de mise en œuvre définitifs, d'autres n'étaient pas dans cette situation¹⁵.

La principale controverse au sujet de la loi NCLB dans le contexte des relations budgétaires porte sur la question de savoir si et dans quelle mesure cette loi représente un « mandat non financé » en ce sens qu'elle imposerait une charge financière aux États sans

financement fédéral adéquat. Le gouvernement fédéral fait valoir qu'il n'y a pas de mandats fédéraux dans le cadre des obligations résultant des programmes fédéraux, parce que les États ont le choix de renoncer aux subventions fédérales (ministère de l'Éducation, 2005). En revanche, la Conférence nationale des Parlements des États (NCSL) a calculé que les financements fédéraux d'un montant de 12.3 milliards de dollars prévus dans le budget de l'exercice 2004 pour l'exécution de la loi NCLB étaient inférieurs de 9.6 milliards au montant nécessaire pour accomplir les tâches imposées aux États par la loi en question, de sorte que le sous-financement total jusqu'à cet exercice atteignait 27 milliards de dollars (National Conference of State Legislatures, 2004). L'ampleur du sous-financement est très variable d'un État à l'autre si l'on considère le degré auquel les États avaient mis en place des tests et des dispositifs d'exécution avant la loi NCLB. Comme le souligne le gouvernement fédéral, les États ont effectivement le choix de ne pas participer à la mise en œuvre de la NCLB. Mais les financements qui y sont liés représentent une forte proportion des dépenses vitales pour les établissements scolaires; l'absence de toute disposition préservant le niveau des financements antérieurs signifie qu'il serait très coûteux de ne pas participer au dispositif mis en place par la NCLB; par ailleurs, il serait politiquement difficile de remplacer ces financements. Interrogé par les autorités de l'État de l'Utah, le ministère de l'Éducation a fait savoir que l'État qui ne participerait pas à la NCLB perdrait non seulement la totalité des financements dans le cadre du titre 1 de la loi ESEA, mais presque autant dans le cadre d'autres programmes. Puisque, *de facto*, le dispositif mis en place par la loi NCLB est obligatoire pour les États, un groupe de travail créé par la NCSL a récemment appelé les autorités fédérales à augmenter fortement leurs financements (National Conference of State Legislatures, 2005).

Résumé

Les subventions actuelles que les autorités fédérales attribuent aux États sont toutes préaffectées, mais la situation est très variable en ce qui concerne la nature des règles fédérales applicables et le degré de non-plafonnement de la subvention fédérale. Il n'y a pas de partage des recettes entre les États, ni de péréquation budgétaire, de sorte que les seuls éléments importants de redistribution entre États résultent du montant des dotations globales TANF et du niveau des taux fédéraux d'abondement pour Medicaid. Les États bénéficiant d'une large autonomie pour déterminer le profil de leurs dépenses, les subventions constituent le mécanisme essentiel par lequel le gouvernement fédéral peut influencer sur les décisions de dépense des États. Mais le principal argument invoqué dans les ouvrages spécialisés pour justifier les subventions à finalité allocative – à savoir corriger les effets de retombée entre collectivités territoriales – ne paraît pas rendre compte correctement de la structure actuelle des subventions fédérales : lorsqu'il s'agit de subventions d'abondement, les taux d'abondement sont souvent trop élevés (c'est le cas, par exemple, pour Medicaid et, tout spécialement, pour le financement des routes principales et autoroutes) pour ne remédier qu'aux effets de retombée. En revanche, il est sans doute plus judicieux de considérer la tendance récente à des dotations globales préaffectées, mais plafonnées, comme un moyen de faire accepter politiquement une plus grande décentralisation de la conception des programmes au profit des États sans renoncer à la motivation paternaliste, à savoir inciter les États à assurer un niveau minimum de services dans certains domaines; il ne faut guère y voir une tentative d'ajustement des taux d'abondement pour corriger les effets de retombée (Inman et Rubinfeld, 1997). Dans le contexte de la réforme de la protection sociale, cette décentralisation a contribué à la forte

baisse du nombre des allocataires en favorisant l'expérimentation dans la conception des programmes et, dans ce secteur, tout comme dans l'enseignement, il faudrait résister à toute tendance qui aurait pour résultat de limiter la marge de manœuvre dont disposent les États pour adapter les programmes à leurs besoins. Mais les tensions s'accroissent entre la volonté que manifestent les États d'élargir Medicaid à certaines populations et leur capacité de financer la part des coûts qui leur incombe à ce titre. On peut donc se demander si certaines populations ne devraient pas être entièrement prises en charge par l'État fédéral, puisque les États sont moins à même de lever les fonds nécessaires. Ce sera le thème de la section suivante.

Accroître l'efficacité des financements publics

On examinera dans cette section les questions qui ont trait à la fiscalité au niveau des États et des collectivités locales et les interactions qu'elle peut avoir avec la fiscalité au niveau fédéral¹⁶. Les redevances d'utilisation devraient jouer un plus grand rôle au niveau des États et des collectivités locales, ce qui est effectivement le cas, mais l'impôt est quantitativement plus important et soulève des problèmes conceptuellement plus ardues. C'est pourquoi cette section sera essentiellement consacrée à l'impôt. Si l'on fait abstraction des caractéristiques générales d'un bon impôt – notamment la stabilité et la prévisibilité de son rendement dans le temps, son équité et sa visibilité – deux principes sont primordiaux dans un contexte fédéral : l'assiette de l'impôt ne doit pas s'éroder dans la durée et l'impôt ne doit pas être exporté vers une autre collectivité territoriale. Conformément au premier de ces deux principes, on considère souvent que les bases d'imposition mobiles, en particulier le capital, ne doivent pas être taxées au niveau infranational, mais comme le soulignent Oates et Schwab (1991), cela signifie uniquement en réalité qu'il faut éviter les impôts sans contrepartie frappant les bases d'imposition mobiles. Toutefois, il est probable que cela limite les possibilités qui s'offrent à une collectivité infranationale de percevoir un impôt progressif sur le revenu. Par ailleurs, si l'on veut éviter l'exportation de l'impôt, il vaut mieux probablement éviter au niveau local les impôts sur les entreprises qui sont sans contrepartie. Dans la présente section, on examinera essentiellement les principaux impôts perçus par les États : l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les ventes. Pour ces deux derniers impôts, en particulier, le phénomène d'érosion de l'assiette s'accroît actuellement. Les États sont donc confrontés à deux problèmes : comment taxer les entreprises, si tant est qu'il faille le faire, et comment adapter leur taxe sur les ventes au développement des ventes à distance et du commerce électronique. On examinera également la fiscalité au niveau local, en particulier sous l'angle de l'impôt immobilier comme source de financement de l'enseignement, et la déductibilité, au niveau fédéral, des impôts perçus par les États et par les collectivités locales.

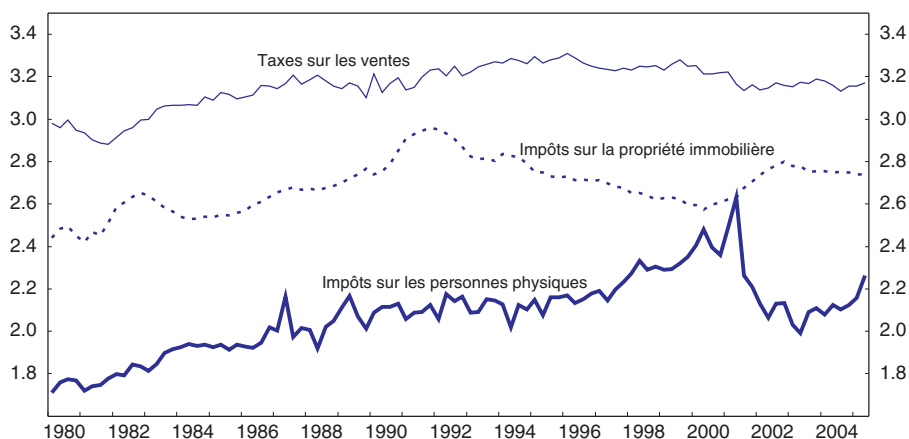
L'impôt sur le revenu des personnes physiques

Comme on l'a indiqué plus haut, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est, par ordre d'importance, la deuxième source de recettes fiscales des États. Sept États n'ont pas d'impôt propre sur le revenu et deux autres ne taxent que les revenus de dividendes et d'intérêts. Sur les 41 États restants, 27 utilisent la définition fédérale du revenu brut ajusté, puis appliquent leurs propres déductions et exonérations. Dix autres États vont plus loin en appliquant également les déductions et exemptions fédérales, la définition du revenu imposable étant ainsi la même qu'au niveau fédéral. Il n'y a que quatre États percevant un

impôt sur le revenu des personnes physiques qui définissent l'assiette de cet impôt indépendamment de la législation fiscale fédérale. Le fait que les États utilisent largement la définition fédérale de l'assiette de l'impôt sur le revenu a pour conséquence que toute réforme de la législation fédérale concernant l'assiette de l'impôt se répercute sur les recettes des États, ce qui n'est généralement pas le cas lorsque les taux d'imposition sont modifiés au niveau fédéral. Le très net élargissement de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu à la suite de la réforme de 1986 a donc été très avantageux pour les États qui ont choisi de ne pas réduire leurs taux d'imposition conformément à la baisse des taux fédéraux. La contraction de l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu qui a suivi a donné un résultat inverse. De même, le relèvement en 2003 de l'abattement fédéral en faveur des couples mariés, afin d'atténuer ou de supprimer le désavantage fiscal en cas de mariage, s'est traduit par des moins-values de recettes pour les dix États qui appliquent les déductions et exonérations fédérales. Les États ont la faculté de dissocier leur législation fiscale de la législation fédérale, mais cela alourdit les obligations de leurs contribuables pour l'impôt sur le revenu. La principale différence entre l'impôt fédéral sur le revenu et l'impôt des États est la plus faible progressivité de ce dernier. Six États appliquent un taux uniforme et, dans 22 autres États, la tranche supérieure débute à moins de 50 000 dollars. Les taux marginaux supérieurs se situent généralement dans les États entre 5 et 6 %, six États ayant un taux marginal supérieur de moins de 5 % et 13 États de plus de 7 %. Même lorsque la tranche supérieure du barème d'un État ne débute qu'à un niveau élevé de revenu, la progressivité est très faible; habituellement, il y a moins d'un point de pourcentage de différence entre le taux supérieur et le taux applicable en cas de revenu imposable égal à 50 000 dollars. La faible progressivité de l'impôt sur le revenu dans les États est conforme à l'idée que la mobilité des contribuables empêche les États de mettre en œuvre un impôt sur le revenu très progressif (Feldstein et Wrobel, 1998).

L'évolution de la composition des revenus des personnes physiques a influé et devrait encore influencer sur l'importance et la fiabilité de l'impôt sur le revenu en tant que source de recettes fiscales. Les recettes fiscales des États et des collectivités locales au titre de l'impôt sur le revenu ont énormément augmenté à la fin des années 90, bien que plusieurs États aient abaissé leurs taux d'imposition; puis ces recettes ont connu leur forte diminution depuis la fin de la guerre (graphique 3.6). Cette instabilité des recettes de

Graphique 3.6. **Recettes fiscales des États et des collectivités locales**
En pourcentage du PIB



Source : Bureau of Economic Analysis.

l'impôt sur le revenu s'explique essentiellement par la vigueur surprenante des plus-values à la fin des années 90, renforcée par le développement des modes de rémunération au résultat comme l'attribution de stock options, ce phénomène s'étant estompé ultérieurement. En conjonction avec les plafonds d'impôts et de dépenses évoqués précédemment, cette instabilité des recettes a eu des conséquences très nocives pour le budget des États, car il a fallu réduire les services de base au moment même où l'économie se ralentissait. Un problème à plus long terme, dû pour beaucoup à la hausse du coût des services de santé, se pose avec la multiplication de certaines formes de revenu exonéré d'impôt, notamment l'assurance-maladie d'entreprise. Comme le montre le tableau 3.4, la proportion du revenu partiellement ou totalement exonéré d'impôt (cotisations patronales pour les prestations et transferts en faveur des salariés) a augmenté très nettement entre 1960 et 2004. À supposer que le rapport entre le revenu des personnes physiques et le PIB reste constant, comme cela a été à peu près le cas depuis 1980, tout nouveau développement des formes de revenu exonéré d'impôt entraînerait une contraction de l'assiette de l'impôt sur le revenu par rapport au PIB.

Tableau 3.4. **Sources de revenu des personnes physiques, 1960-2004**

Revenu total des personnes physiques (% du PIB)	En pourcentage du revenu total des personnes physiques				
	Gains nets ¹	Dividendes, intérêts et loyers	Autres revenus d'activité ²	Paiements de transfert	
1960	78.2	78.7	13.4	3.5	6.2
1970	80.8	75.1	13.7	5.0	8.9
1980	82.7	67.2	16.0	8.0	12.1
1990	84.1	64.3	20.0	7.7	12.2
2000	85.9	65.9	18.2	7.2	12.9
2004	82.4	64.7	16.0	9.1	14.5

1. Salaires, traitements et revenus des propriétaires d'entreprises individuelles.

2. Contributions patronales aux prestations des salariés autres que la cotisation à l'assurance sociale publique.

Source : Bureau of Economic Analysis.

L'impôt sur les sociétés

À l'échelon infranational, l'impôt sur les sociétés joue un rôle bien moindre que l'impôt sur le revenu des personnes physiques et son importance n'a cessé de décroître ces dernières décennies. Un impôt sur les sociétés est actuellement perçu dans 46 États; l'Alaska, la Floride et le New Hampshire ont un impôt sur les sociétés, mais pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques¹⁷. Après un point haut proche de 10 %, la part de l'impôt sur les sociétés dans les recettes fiscales des États est tombée à un peu plus de 5 % en 2002. Cette évolution tient à la baisse des taux d'imposition; à l'heure actuelle, le taux marginal supérieur se situe dans la plupart des États entre 6 et 10 %. Deux autres facteurs ont contribué au recul de l'impôt sur les sociétés : l'utilisation des exonérations aux fins de développement par les États et la multiplication et l'exploitation plus systématique des abris fiscaux par les sociétés opérant dans plusieurs États. Le régime du crédit d'impôt ou de l'exonération est pratiqué pour encourager certaines activités (un crédit d'impôt pour la recherche-développement a été instauré en Californie et au Texas en 1999) ou pour attirer certaines entreprises. Lorsque la société opère dans plusieurs États, l'impôt sur les sociétés s'applique selon une formule de répartition. Longtemps, la règle était de donner le même poids aux immobilisations, à la masse salariale et au chiffre d'affaires pour déterminer la

part des revenus de la société devant être taxée dans l'État considéré. Ces dernières années, les États modulent la pondération de ces trois facteurs pour favoriser les implantations d'entreprises. En outre, plusieurs décisions de la Cour Suprême ont facilité l'utilisation des abris fiscaux, puisqu'il est exigé un niveau minimum d'activité (« rattachement ») dans un État pour que l'entreprise puisse y être assujettie à l'impôt sur les sociétés. Dès lors, en droit fédéral, un État ne peut percevoir l'impôt sur les sociétés lorsqu'une entreprise vendant des produits dans cet État n'y est présente que sous la forme de vendeurs qui réalisent des ventes acceptées dans un autre État et livrées à partir de celui-ci. Un projet de loi dont est actuellement saisi le Congrès limiterait encore la possibilité, pour les États, de soumettre à l'impôt sur les sociétés les entreprises d'un autre État (Mazerov, 2004). Puisque la concurrence entre États pour l'impôt sur les sociétés est source de distorsions, que cet impôt a vu son assiette se contracter constamment et que son coût administratif est élevé, les États devraient envisager une forme plus efficace de taxation des activités des entreprises, par exemple une taxe sur la valeur ajoutée (voir ci-après).

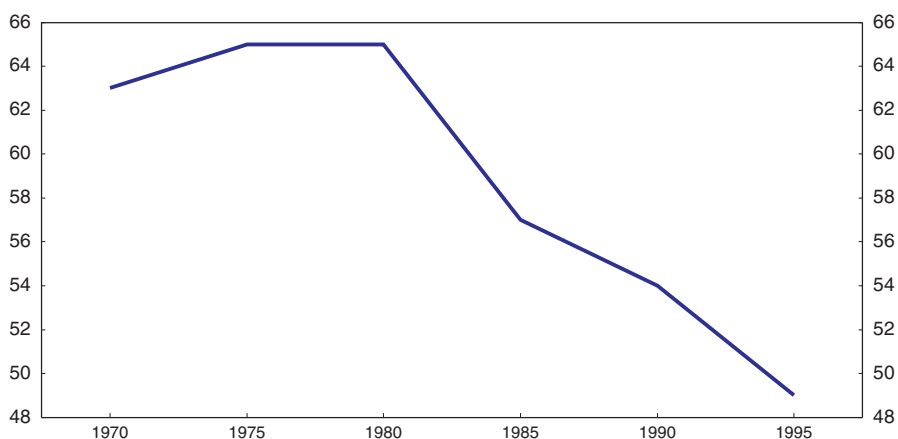
La taxe sur les ventes

La taxe sur les ventes représente la ressource propre la plus importante des États et joue également un certain rôle pour les collectivités locales. Les deux tiers environ des recettes de ce type de taxe proviennent d'une taxe générale sur les ventes, le dernier tiers correspondant à des taxes spéciales sur divers produits, essentiellement les carburants automobiles. Tous les États sauf cinq perçoivent des taxes sur les ventes et l'un de ces cinq États (Alaska) applique ce type de taxe au niveau local. Trente-deux des 45 autres États pratiquent la taxe sur les ventes à la fois au niveau de l'État et au niveau local¹⁸. Parmi les États qui perçoivent une taxe sur les ventes, le taux cumulé de cette taxe au niveau de l'État et au niveau local varie entre 4 et 11 %. Comme le montre le graphique 3.6, les recettes des taxes sur les ventes au niveau de l'État et au niveau local ont légèrement augmenté par rapport au PIB dans les années 80, mais sont en baisse depuis dix ans. Toutefois, la relative stabilité de ces recettes masque des évolutions différentes du point de vue de l'assiette et des taux d'imposition. Les taux d'imposition ont eu tendance à augmenter, alors que l'assiette s'est nettement contractée entre 1980 et 1995 (cette contraction s'étant probablement poursuivie depuis lors), essentiellement parce que les biens ont cédé du terrain aux services, souvent exonérés de la taxe sur les ventes (graphique 3.7). Si le poids des services s'est alourdi par rapport à celui des biens c'est en grande partie à cause de la hausse des dépenses médicales, qui ont pratiquement triplé en proportion des dépenses de consommation entre 1960 et 2002. L'assiette de la taxe sur les ventes s'est également érodée parce que les États se sont efforcés d'atténuer le caractère régressif de cet impôt en l'allégeant ou en le supprimant pour les produits alimentaires destinés à la consommation des ménages. Entre 1996 et 2004, sept États ont réduit ou éliminé la taxe sur les ventes sur les produits alimentaires, de sorte que 14 États seulement taxent les produits alimentaires à taux plein. En outre, parce que la taxe sur les ventes frappe normalement la consommation finale, on a exonéré de plus en plus des biens et services comme les matériels et équipements agricoles, commerciaux et industriels, l'énergie et les services informatiques.

La taxation des biens et services acquis hors de l'État soulève une série de problèmes du point de vue du fédéralisme budgétaire. Tous les États qui perçoivent une taxe sur les ventes appliquent également une taxe d'utilisation, qui équivaut à la taxe sur les ventes et

Graphique 3.7. **Assiette de la taxe sur les ventes perçue par les États**

En pourcentage du revenu des personnes physiques dans l'État



Source : Mikesell, J. (1997), « State Retail Sales Taxation: A Quarter-century Retrospective », State Tax Notes, 30 juin.

qui est acquittée par les utilisateurs de biens achetés hors de l'État. L'application de cette taxe serait simple si les États pouvaient imposer aux vendeurs à distance de la recouvrer pour leur compte, mais la Cour Suprême a jugé à plusieurs reprises que les États ne peuvent imposer une telle obligation aux vendeurs à distance en l'absence de « rattachement substantiel » à l'État; en effet, si les vendeurs à distance devaient se conformer à la législation fiscale des 45 États qui pratiquent la taxe sur les ventes, le commerce entre les États serait indûment entravé. La taxe d'utilisation ne peut donc être mise en œuvre à un coût acceptable que pour les biens qui doivent être immatriculés, comme les automobiles et les bateaux. La question de la taxation des achats effectués dans un autre État se pose avec encore plus d'acuité depuis le développement de la vente par correspondance et, plus récemment, par Internet. On estime qu'en 2003 le montant non recouvré pour les ventes à distance se situait entre 2.5 et 20.4 milliards de dollars (General Accounting Office, 2000). La Cour Suprême a néanmoins jugé également que le Congrès pouvait autoriser les États à imposer aux vendeurs à distance le recouvrement de la taxe d'utilisation. Une commission fédérale consultative a été créée pour examiner la question connexe de la taxation des redevances perçues par les fournisseurs d'accès à Internet; elle n'a pas pu formuler de conclusions officielles, faute de majorité des deux tiers (Advisory Commission on Electronic Commerce, 2000), mais dans ses « propositions majoritaires » transmises au Congrès, la commission propose d'autoriser le recouvrement de la taxe d'utilisation sur les ventes à distance dès lors que les États et les collectivités locales remplissent certains conditions du point de vue de la simplification et de la normalisation de l'assiette ou des taux de cet impôt¹⁹.

Il s'en est suivi une remarquable initiative de la part de 42 des 45 États qui perçoivent une taxe sur les ventes et du district de Columbia : le Projet de rationalisation de la taxe sur les ventes (SSTP)²⁰. L'objectif du SSTP est d'encourager les entreprises à recouvrer volontairement la taxe d'utilisation en harmonisant les définitions et en simplifiant les taux de taxation sans imposer aux États une assiette ou des taux uniformes pour la taxe sur les ventes. En novembre 2002, 34 États et le district de Columbia se sont mis d'accord sur les modalités administratives de ce dispositif et ont soumis aux États, pour adoption par leur Parlement, l'Accord sur la rationalisation de la taxe sur les ventes et de la taxe

d'utilisation (SSUTA). Au début de 2005, 22 États avaient transposé dans leur législation le SSUTA et les entreprises commenceront volontairement à l'appliquer en octobre 2005. En vertu des principales dispositions de cet accord, les États déterminent en commun les éléments relevant des catégories de biens et services assujetties à la taxe sur les ventes, chaque État choisissant ses bases d'imposition parmi ces catégories. Lorsqu'une collectivité locale perçoit une taxe sur les ventes, elle doit utiliser la même assiette que l'État. Tous les biens et services taxables dans l'État sont soumis au même taux d'imposition, sauf pour les produits alimentaires et pharmaceutiques, auxquels un taux différent peut s'appliquer. Il ne peut y avoir qu'un taux d'imposition au niveau des collectivités locales et toutes les taxes sur les ventes perçues par les collectivités locales doivent être administrées par l'État. Le SSUTA édicte également des règles uniformes en ce qui concerne la fréquence des déclarations fiscales et la modification de l'assiette et des taux. Un volet important de l'accord est la mise en place de prestataires de services agréés (CSP), auxquels les vendeurs à distance peuvent faire appel pour traiter toutes leurs ventes et s'acquitter de leurs obligations fiscales, notamment déclaratives. Le vendeur, qu'il s'occupe directement de ses taxes sur les ventes et ses taxes d'utilisation, ou qu'il fasse appel à un CSP, devra utiliser un logiciel spécialement conçu et agréé, sauf s'il s'agit d'une grande entreprise, qui pourra avoir son propre logiciel s'il a été approuvé par les États. Pour inciter les vendeurs à participer à ce dispositif, tous les frais liés à l'intervention des CSP seront financés sur les recettes fiscales des États. Enfin, on espère que ce système fera la preuve que la simplification fiscale et l'utilisation d'un logiciel commun réduisent le coût d'application des législations fiscales; il sera ainsi plus probable que le Congrès agisse pour imposer le recouvrement par les vendeurs à distance.

Certes, la simplification de la taxe sur les ventes au niveau des États est un progrès marquant, mais les déficiences de cette taxe sont telles que les autorités des États devraient envisager de la remplacer par une TVA à large assiette. Comme on l'a vu, la taxe sur les ventes est censée frapper la consommation finale, mais en fait de nombreux biens et services sont utilisés par les entreprises aussi bien au stade de la consommation intermédiaire qu'au stade de la consommation finale. Le problème de l'impôt en cascade est donc inévitable, alors que la TVA y remédie et, par voie de conséquence, rend superflue l'exonération de la plupart des services. En mettant en place une TVA, on élargirait sensiblement l'assiette de l'impôt, ce qui permettrait aussi de réduire nettement les taux d'imposition et les pertes d'efficacité. La TVA pourrait en outre remplacer avantageusement l'impôt sur les sociétés, car elle est plus neutre du point de vue des décisions des entreprises que certaines autres formes d'imposition, notamment parce qu'elle s'applique à toutes les entreprises, quelle que soit leur structure juridique. La TVA pourrait prendre la forme d'une TVA « opérationnelle », avec laquelle les entreprises calculent la valeur ajoutée dans leur production et sont taxées à ce titre, ou d'une TVA « sur la facturation », avec laquelle les entreprises déduisent de la TVA due sur leurs ventes celle qui frappe leurs achats. Une TVA opérationnelle est probablement plus simple et moins coûteuse à gérer pour les États que l'impôt sur les sociétés (Snell, 2004b). La valeur ajoutée des entreprises opérant dans plusieurs États pourrait être taxée selon la même formule de répartition que celle retenue actuellement pour l'impôt sur les sociétés. En remplaçant l'impôt sur les sociétés par une TVA, on passerait du principe de la faculté contributive à celui de l'avantage reçu, car l'avantage qu'une entreprise retire des dépenses des États et des collectivités locales est sans doute mieux pris en compte à travers sa valeur ajoutée qu'à travers ses bénéfices, plus instables. Mais si l'on remplaçait la taxe sur les ventes par

une TVA, ce ne serait plus l'entreprise qui serait taxée, mais la consommation. Même si l'incidence véritable d'une TVA opérationnelle n'est pas évidente, une telle TVA appliquée au niveau des États pourrait poser des problèmes en tant qu'impôt sur la consommation parce qu'elle ne serait pas conforme au principe de destination, selon lequel la consommation doit être taxée au lieu de la consommation, et pas au lieu de la vente²¹. Une TVA sur la facturation peut être conçue en fonction du principe de destination et l'expérience de l'Union européenne montre que les craintes évoquées dans les études à ce sujet – un tel système serait trop coûteux et trop complexe dans un contexte fédéral – sont exagérées. L'un des éléments intéressants du SSTP (voir ci-dessus) est qu'il propose des modalités d'échange, à un coût acceptable, des renseignements nécessaires pour mettre en œuvre une TVA sur la facturation au niveau des États, en associant l'informatique et diverses simplifications du système fiscal sans restreindre excessivement l'autonomie fiscale des États et des collectivités locales (encadré 3.2).

Les impôts immobiliers et le financement des établissements scolaires

Les impôts immobiliers sont la principale recette fiscale des collectivités locales et en 2001-2002 ils représentaient 45 % des ressources propres des collectivités locales et 25 % de leurs recettes totales. La part des impôts immobiliers dans les recettes fiscales des États est en revanche inférieure à 2 %. L'impôt immobilier est habituellement considéré comme un impôt de contrepartie qui finance l'enseignement primaire et secondaire et d'autres services des collectivités locales dont les résidents tirent profit. Il a également l'avantage d'être peu sensible aux fluctuations macroéconomiques, ce qui est important puisque les collectivités locales n'ont qu'une capacité d'emprunt limitée, même s'il n'est pas indifférent aux fluctuations des valeurs foncières. Les impôts immobiliers sont perçus par les comtés, les municipalités et les districts scolaires. Ils sont administrés d'une manière très différente d'un État à l'autre, essentiellement selon la structure politico-administrative au niveau local. Par exemple, les districts scolaires sont administrés dans certains États par les autorités du comté, qui peuvent alors percevoir un impôt immobilier à la fois pour leur propre compte et pour le compte des districts scolaires. L'impôt immobilier est donc fondamental pour les collectivités locales, mais le Parlement de l'État dispose de larges compétences pour la conception de l'impôt et pour les exonérations. On peut citer plusieurs cas importants d'intervention des États dans la fiscalité immobilière : l'abattement pour résidence permanente, qui est souvent fonction de l'âge du contribuable ou d'un état d'invalidité; l'établissement de normes et de règles pour l'évaluation des biens; la déductibilité de l'impôt immobilier acquitté pour le calcul de l'impôt sur le revenu au niveau de l'État.

Deux facteurs ont affaibli ces dernières décennies l'autonomie fiscale au niveau local. Premièrement, bien que l'impôt immobilier local finance une grande partie de l'enseignement primaire et secondaire, le financement des établissements scolaires est en même temps l'illustration même de la redistribution entre collectivités, et plus précisément entre les autorités scolaires de district des États. Au début des années 70, les juridictions suprêmes de plusieurs États ont jugé inconstitutionnel le degré en vigueur de financement des districts scolaires par leur propre impôt immobilier, parce que les disparités très marquées de base d'imposition entre les districts scolaires ne permettaient pas de respecter le principe constitutionnel d'équité²². En conséquence, les États ont participé davantage au financement des districts scolaires, essentiellement par le biais d'une aide de base qui est fonction du nombre d'élèves²³. À en juger par les données de

Encadré 3.2. Le principe de destination dans le cadre d'une TVA infranationale*

Plusieurs pays à structure fédérale utilisent la TVA comme principale source de recettes fiscales, mais dans la plupart d'entre eux la TVA est un impôt fédéral qui revient entièrement à l'État fédéral ou est partagé avec les administrations infranationales selon une certaine formule de redistribution. Une TVA partagée entre l'État fédéral et les États paraît difficile à mettre en œuvre aux États-Unis, où l'autonomie budgétaire des États a un caractère constitutionnel et les instances politiques se sont jusqu'à présent montrées peu favorables à un partage des recettes. Il y a essentiellement deux solutions pour régler dans le cadre d'une TVA sur la facturation les problèmes que soulèvent les échanges inter-États (ou internationaux) tout en respectant le principe de destination, selon lequel les facteurs de production doivent être taxés là où ils sont utilisés et les biens et services finals là où ils sont consommés, et pas au lieu de leur provenance. La première est celle de la taxation à taux zéro, dans l'État du vendeur, des ventes effectuées aux *commerçants assujettis* d'un autre État. L'assujetti importateur ne peut donc pas déduire la TVA sur les biens ou services importés et acquitte la TVA au taux applicable dans son État sur l'intégralité de la valeur de l'importation. La TVA est donc recouvrée à l'importation uniquement lorsque le bien est revendu ou transformé par l'entreprise importatrice. Un tel régime est très proche de celui applicable actuellement dans l'Union européenne (Keen et Smith, 1996). L'autre méthode est celle de la compensation : la TVA est appliquée à l'exportation par l'État exportateur et elle est déductible dans l'État importateur. Une compensation a lieu entre les États, mais il faut pour cela s'appuyer sur des pièces justificatives des opérations ou, d'une façon ou d'une autre, sur des statistiques de consommation. En pratique, la taxation à taux zéro, qui repose sur la comptabilité des entreprises sous réserve de contrôles, paraît la solution la plus commode.

Les problèmes qui se posent pour les ventes inter-États au *consommateur final* sont analogues à ceux qu'on a évoqués à propos de la taxe sur les ventes. Il faut distinguer deux situations : la vente à distance (vente par correspondance et commerce électronique, par exemple) et l'achat transfrontalier. Les problèmes liés à la vente à distance peuvent être réglés de la même manière qu'ils le sont actuellement dans le cadre du SSTP. Pour la taxation des ventes à distance au consommateur final, on adopterait le régime de la compensation, le vendeur percevant la TVA applicable dans l'État. Ce principe pourrait également s'appliquer au commerce électronique en cas d'adresse connue d'expédition ou de facturation. Depuis la suppression des formalités fiscales aux frontières dans l'Union européenne en 1993, par exemple, les entreprises pratiquant la vente à distance doivent percevoir et acquitter la TVA selon le principe de destination dès que leur chiffre d'affaires dépasse les seuils fixés par les États membres. De même, les entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA en raison de leur faible taille doivent appliquer le principe de destination dès lors que leurs achats dépassent les seuils fixés par l'État membre dans lequel elles importent. En revanche, pour les achats transfrontaliers jusqu'à un niveau jugé, selon la réglementation des États membres, raisonnable au regard d'un usage personnel, c'est le principe de l'origine qui s'applique. Malgré la persistance de taux de TVA très différents d'un pays membre à l'autre, il ne faut pas craindre outre mesure des pertes de recettes du fait des achats transfrontaliers. Enfin, pour les achats de contenus numériques, il ne semble pas y avoir à ce stade de solution pour imposer le principe de destination, sauf pour les ventes à des *commerçants assujettis*. Dans l'Union européenne, le principe de l'origine s'applique à ces ventes, ce qui incite les vendeurs de contenus numériques à s'implanter dans le pays qui a la plus faible TVA.

* McLure (2002) analyse plus en détail certaines des questions évoquées dans cet encadré. Bird et Gendron (2001) donnent un aperçu des régimes de TVA dans les pays fédéraux, notamment lorsque la TVA est spécifique au niveau fédéral et au niveau infranational.

l'enquête quinquennale sur le financement du système scolaire, la part des financements des États dans les recettes totales des districts scolaires est passée de 38 % en 1972 à 49 % en 2002, tandis qu'au cours de la même période la part des financements des collectivités locales est tombée de 53 à 43 %. Parallèlement, l'impôt immobilier destiné au financement des districts scolaires a été centralisé dans certains États. Par exemple, la Californie n'a pas seulement accru le financement en fonction du nombre d'élèves à la suite d'une décision de justice invalidant pour inconstitutionnalité ses modalités de financement des établissements scolaires; elle a également plafonné les recettes des districts scolaires. Au départ, le plafond de recettes de chaque district était égal à la somme de ses recettes au titre de l'impôt immobilier et des aides de l'État en 1972-73. Par la suite, les plafonds de recettes des districts économes ont été relevés plus rapidement que ceux des districts dépensiers. Autre exemple, en 1994 les électeurs du Michigan ont approuvé une proposition remplaçant une forte proportion de l'impôt immobilier local par une hausse de la taxe sur les ventes perçues par l'État et par un impôt immobilier affecté à l'enseignement et perçu à l'échelle de l'État, le tout se doublant d'une formule de péréquation des financements entre les districts scolaires. Dans chaque cas, les collectivités locales ont perdu pratiquement la maîtrise des financements scolaires, tout en continuant d'apporter leur contribution via l'impôt immobilier. On constate que la réforme prétorienne du financement des établissements scolaires a sensiblement atténué l'inégalité des dépenses par élève dans les États, encore que ce résultat ait parfois été obtenu en réduisant les dépenses dans les districts les plus riches (« nivellement par le bas ») plutôt qu'en augmentant les dépenses dans les districts les plus pauvres (« nivellement par le haut ») (Hoxby, 2001). Toutefois, cette moindre inégalité à l'intérieur de l'État n'a eu qu'un impact limité sur l'inégalité globale, car, pour environ les deux tiers, cette inégalité totale des dépenses par élève entre les districts scolaires, considérée au niveau national, tient à l'inégalité entre les États (Murray *et al.*, 1998). Un deuxième facteur a beaucoup restreint l'autonomie budgétaire des collectivités locales : l'adoption très fréquente, par le Parlement de l'État ou par voie de référendum, de plafonds d'impôts et de dépenses des collectivités locales à la suite des « révoltes fiscales » de la fin des années 70 et du début des années 80. Ces plafonds, qu'on évoquera à la section suivante, ont pour origine le fait que l'impôt immobilier, souvent considéré dans les études à ce sujet comme le meilleur impôt local en raison du lien entre la propriété immobilière et les services locaux, est également très impopulaire – parce que très visible – et difficile à administrer si l'on veut respecter le principe d'équité horizontale (Bird, 1993).

Déductibilité des impôts infranationaux de l'impôt fédéral

Avant de passer aux règles de discipline budgétaire, il faut mentionner l'interaction entre l'impôt fédéral et les impôts infranationaux, puisque les impôts perçus par les États et les collectivités locales sont déductibles du revenu imposable au niveau fédéral. Avant 1986, la législation fiscale fédérale autorisait les contribuables optant pour le régime des frais réels à déduire au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques les impôts perçus par les États et par les collectivités locales sur les biens immobiliers et sur le revenu ainsi que les taxes générales sur les ventes. La réforme de la législation fédérale de 1986 a mis fin à la déductibilité de la taxe sur les ventes perçue par les États, mais a maintenu celle des autres impôts perçus par les États et les collectivités locales. La déductibilité des taxes générales sur les ventes a été rétablie pour deux ans en 2004, le contribuable devant toutefois choisir entre la déduction de l'impôt sur le revenu perçu par

l'État et celle de la taxe sur les ventes. La déductibilité des impôts perçus par les États et les collectivités locales représente une importante dépense fiscale au niveau fédéral; en 2004, la déductibilité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par les États et les collectivités locales a amputé les recettes fédérales d'environ 45 milliards de dollars (0.4 % du PIB) et la déductibilité des impôts immobiliers a entraîné une perte de recettes de 20 milliards de dollars (0.2 % du PIB). Dans ses propositions de réforme fiscale, le gouvernement fédéral avait souhaité en 1985 qu'on mette fin totalement à la déductibilité. Tout en ayant une incidence directe sur les contribuables en atténuant la progressivité de l'impôt fédéral sur le revenu, la déductibilité abaisse le coût marginal des recettes supplémentaires provenant d'impôts déductibles de l'impôt fédéral, ce qui peut se répercuter de trois manières sur le comportement des États et des collectivités locales²⁴. En diminuant l'impôt total dû (au niveau fédéral et infranational), cela peut inciter les États et les collectivités locales à fixer leurs taux d'imposition à un niveau plus élevé, à modifier leur fiscalité en faveur d'impôts déductibles de l'impôt fédéral et, le prix effectif de leurs dépenses se trouvant réduit, à accroître ces mêmes dépenses. L'intensité de ces différents effets est fonction du taux marginal de l'impôt fédéral sur le revenu et donc du niveau du revenu (moyen) de la collectivité infranationale concernée²⁵. Les données empiriques concernant ces effets, recueillies sur la base d'un échantillon de collectivités locales, ne sont pas très nettes, mais elles laissent penser au total que les administrations infranationales réagissent faiblement à l'évolution du « prix fiscal »²⁶. Même si les choix fiscaux des États et des collectivités locales ne paraissent pas subir de fortes distorsions du fait de la déductibilité, il n'est aucunement impérieux de continuer à subventionner de cette manière les dépenses infranationales, alors qu'ils serait judicieux d'élargir l'assiette de l'impôt fédéral sur le revenu (voir le chapitre 2).

Résumé

L'impôt sur le revenu des personnes physiques est jusqu'à présent la source de recettes fiscales la plus fiable, puisque la base d'imposition s'est accrue parallèlement aux dépenses. De plus, elle ne semble pas excessivement mobile, comme le montrent les écarts persistants de taux d'imposition des revenus d'un État à l'autre, le phénomène de mobilité limitant toutefois probablement le degré de progressivité; l'impôt sur le revenu n'est pas non plus « exporté » dans une large mesure. Ces deux caractéristiques sont souhaitables dans un cadre fédéral. L'impôt sur les sociétés perçu par les États souffre en revanche d'une grande mobilité de la base d'imposition, ce qui fait qu'il a été utilisé comme instrument de développement et a donc créé ainsi de fortes distorsions. Son rendement est en baisse, alors qu'il est coûteux pour son administration et son application. On se trouve dans un cas de taxation d'une base mobile sans contrepartie, qu'il faudrait éviter. La taxe sur les ventes donne d'assez bons résultats du point de vue des deux critères évoqués ci-dessus; en particulier, les achats transfrontaliers paraissent limités, la mobilité de la base d'imposition étant sans doute faible; mais les problèmes sont plus aigus pour les ventes à distance. Le principal inconvénient de la taxe sur les ventes est de ne pas distinguer clairement entre la vente aux entreprises et celle au consommateur final. En conséquence, la base d'imposition est trop étroite et le phénomène de taxation en cascade est probablement très marqué. L'instauration d'une TVA serait une solution réalisable et efficiente pour remplacer à la fois l'impôt sur les sociétés et la taxe sur les ventes. Enfin, l'impôt immobilier, souvent considéré comme l'impôt local idéal dans l'optique du principe de contrepartie, est coûteux à administrer si l'on veut qu'il soit équitable du point

de vue horizontal, en raison des difficultés qu'entraîne l'évaluation des biens, et il a donc suscité une forte résistance. Les collectivités locales ont ainsi été contraintes de s'appuyer davantage sur les subventions des États, ce qui a affaibli leur autonomie budgétaire.

Règles de discipline budgétaire et stabilisation macroéconomique

La discipline budgétaire à l'échelon infranational est un élément essentiel dans tout secteur public décentralisé. Les déficits excessifs au niveau des États ou des collectivités locales peuvent avoir une incidence négative sur les autres collectivités territoriales s'ils aboutissent à des renflouements ou à d'autres transferts budgétaires de la part des niveaux supérieurs d'administration. Les renflouements et les transferts allègent la contrainte budgétaire des administrations infranationales et peuvent se traduire par une allocation inefficace de leurs ressources²⁷. Il peut être toutefois très difficile de concevoir des règles de discipline budgétaire qui n'affaiblissent pas outre mesure l'autonomie des États et des collectivités locales tout en leur ménageant des possibilités suffisantes de stabilisation macroéconomique. On examinera dans cette section les deux principaux types de règles de discipline budgétaire en vigueur au niveau des États et des collectivités locales, à savoir l'obligation d'équilibre budgétaire et les plafonds d'impôts et de dépenses.

L'obligation d'équilibre budgétaire

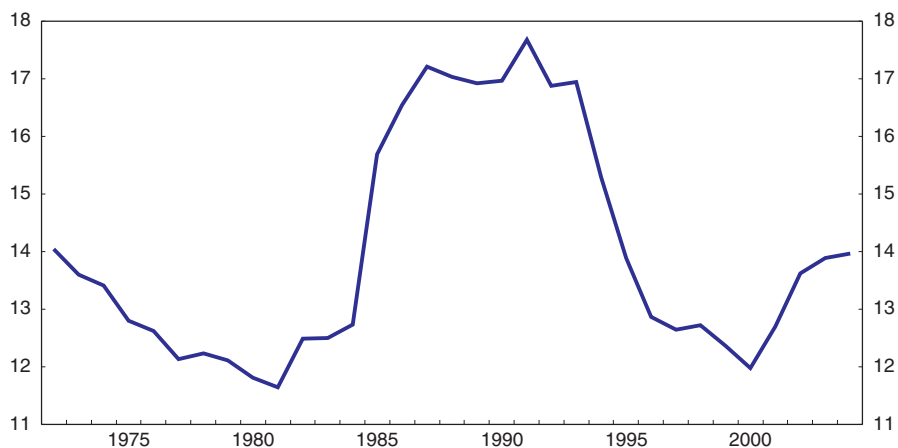
Dans tous les États, sauf un, une obligation constitutionnelle ou législative d'équilibre budgétaire est en vigueur sous une forme ou sous une autre²⁸. Les États pratiquent la comptabilité par fonds, toutes les recettes étant affectées à un fonds spécifique et toute dépense provenant d'un fonds spécifique. Le budget d'un État peut, par exemple, comprendre un fonds général, un fonds d'investissement, un fonds d'assurance, un fonds pour les retraites des fonctionnaires et un fonds de stabilisation budgétaire. Le fonds général, qualifié parfois également de budget de fonctionnement, se voit affecter la majeure partie des recettes d'impôts et de redevances ainsi que des intérêts encaissés. Il finance les dépenses comme les traitements et salaires, les aides aux collectivités locales, les prestations d'assurance-maladie, les allocations sociales et les autres dépenses courantes. En revanche, les fonds d'investissement des États financent les dépenses qui se rattachent, par exemple, aux routes et aux bâtiments et sont largement alimentés par l'emprunt et par les taxes sur les carburants automobiles que perçoivent les États. La plupart des subventions fédérales sont affectées et ne financent donc pas les dépenses du fonds général. La situation est très différente d'un État à l'autre concernant la création de fonds d'affectation spéciale en dehors du fonds général. L'obligation d'équilibre budgétaire s'applique au fonds général dans la plupart des États, mais dans un grand nombre d'entre eux, elle vaut également pour les autres fonds. Toutefois, les dépenses au titre du fonds d'investissement résultent souvent de contrats de longue durée et peuvent être financées par l'emprunt. En revanche, les dépenses au titre du fonds général font le plus souvent l'objet d'une affectation lors de chaque exercice. L'obligation d'équilibre budgétaire concerne donc surtout le fonds général, même si celui-ci ne représente habituellement qu'environ la moitié des dépenses totales des États.

L'obligation d'équilibre budgétaire est très variable d'un État à l'autre. Elle est directement approuvée par l'électorat et a donc alors un caractère constitutionnel, ou par le Parlement de l'État, auquel cas elle est de nature législative. L'obligation la plus faible, actuellement en vigueur dans 45 États, est que le gouvernement de l'État doit soumettre au Parlement un budget en équilibre. Une obligation plus stricte, applicable dans 41 États,

impose au Parlement d'adopter un budget en équilibre. Dans 31 États, le gouverneur ne peut ratifier qu'un budget en équilibre et dans 43 États le gouverneur peut opposer son veto par ligne budgétaire, ce qui lui permet de négocier avec le Parlement sans avoir à opposer son veto à la totalité du budget. Il faut également distinguer le cas où le budget ne doit être en équilibre qu'au moment de son adoption et celui où il doit l'être à la fin de l'exercice ou du biennium (dans les États qui appliquent ce système). Dans 38 États, il est interdit de reporter un déficit sur l'exercice suivant. Pour obtenir une situation d'équilibre *ex post*, il est souvent nécessaire de réviser le budget en cours d'exercice. Le Parlement et le gouverneur peuvent conjointement réviser le budget à tout moment, mais dans un grand nombre d'États, les sessions du Parlement sont d'une durée limitée. C'est pourquoi, dans beaucoup d'États, la constitution autorise le gouverneur ou une commission spéciale à réviser le budget de façon à aligner les dépenses sur les recettes. L'interdiction de report d'un déficit s'appuie sur certaines restrictions à l'emprunt pour le financement des obligations générales des États. Alors que ce n'est pas le cas au niveau fédéral, l'émission d'emprunts destinés au financement des obligations générales exige au moins l'autorisation du Parlement de l'État et, dans un grand nombre d'entre eux, de l'électorat. Ces émissions sont extrêmement rares, l'exemple le plus récent étant celui de la Californie, dont les électeurs ont approuvé en mars 2004 une émission obligataire de 15 milliards de dollars. Néanmoins, l'emprunt par les États et les collectivités locales, même s'il est destiné à d'autres fins que le financement des obligations générales, porte sur des volumes élevés et la hausse de l'encours de la dette au cours de la période récente de ralentissement économique montre que l'obligation d'équilibre budgétaire n'empêche pas totalement les administrations infranationales de recourir à l'emprunt en cas de grave insuffisance budgétaire (graphique 3.8).

Graphique 3.8. **Endettement brut des États et des collectivités locales sur le marché du crédit**

En pourcentage du PIB



Source : Board of Governors of the Federal Reserve System, Flow of Funds Accounts.

On peut illustrer l'efficacité de l'obligation d'équilibre budgétaire et le rôle de premier plan des fonds de stabilisation budgétaire à travers les mesures que les États ont prises lors de la crise budgétaire qui a débuté au cours de l'exercice 2002²⁹. Pour cet exercice, les recettes des États au titre du fonds général (y compris les transferts des fonds de

stabilisation budgétaire) sont tombées à 464 milliards de dollars, contre 495 milliards pour l'exercice 2001. Face à une telle baisse des recettes, les États avaient plusieurs solutions pour équilibrer leur budget : accroître les recettes (en relevant les taux des impôts et redevances ou en élargissant les bases d'imposition), réduire les dépenses, prélever sur les réserves du fonds général ou du fonds de stabilisation budgétaire, emprunter en offrant comme garantie les excédents d'autres fonds budgétaires et titriser certaines recettes futures comme les paiements des fabricants de tabac dans le cadre de la transaction conclue avec les États³⁰. Toutes ces solutions ont été utilisées, mais à un degré variable. La chronologie de ces initiatives est intéressante : parce qu'il faut du temps pour adopter et mettre en œuvre les mesures qui ont pour but d'accroître les recettes, les États ont d'abord amplement ponctionné leurs réserves, qui sont tombées d'un maximum de 50 milliards de dollars (soit 10.4 % des dépenses au titre du fonds général) pour l'exercice 2000 à 18 milliards de dollars (soit 3.7 %) pour l'exercice 2002. La baisse des recettes des États, qui avait atteint en moyenne 5 milliards de dollars par an entre 1997 et 2000, s'est poursuivie lors de l'exercice 2001 au même rythme et c'est seulement au cours de l'exercice 2003 que les mesures de hausse des recettes ont augmenté de 8 milliards de dollars les recettes du fonds général. Mais, même alors, la hausse des recettes n'a que rarement été obtenue par un large relèvement des principaux impôts (impôt sur le revenu des personnes physiques, impôt sur les sociétés et taxe sur les ventes); elle l'a été le plus souvent par un alourdissement des taxes sur l'alcool et le tabac ou des redevances, sous la forme notamment des frais de scolarité pour l'enseignement supérieur (Holahan et al., 2004). Les États ont également recouru à diverses mesures ponctuelles comme l'emprunt auprès d'autres fonds d'affectation spéciale. Mais l'ajustement à la chute des recettes s'est opéré en majeure partie par réduction des dépenses; entre l'exercice 2001 et l'exercice 2002, les dépenses au titre du fonds général sont passées de 506 milliards de dollars à 488 milliards, avant de revenir à leur niveau de 2001 au cours de l'exercice 2003. Ces réductions ont consisté essentiellement au départ à amputer les aides à l'enseignement supérieur et les aides locales, puis il s'est agi essentiellement de réduire le nombre d'agents publics dans les États et leurs rémunérations ainsi que les dépenses propres dans le secteur de la santé (notamment en recourant aux stratégies de maximisation de Medicaid évoquées dans l'encadré 3.1)³¹.

L'impression qui ressort des effets observés au cours du récent ralentissement économique, à savoir que l'obligation d'équilibre budgétaire a contraint les États à adapter leurs politiques pour maintenir en équilibre les recettes et dépenses du fonds général, est confirmée par les analyses économétriques. À partir de données budgétaires portant sur 47 États et concernant la période 1970-1991, Bohn et Inman (1996) concluent que les États appliquant l'obligation d'équilibre budgétaire *ex post* dégagent en moyenne un excédent au titre du fonds général supérieur à celui observé dans les États où l'obligation d'équilibre budgétaire est plus faible. Ces auteurs constatent par ailleurs, ce qui corrobore l'expérience récente, que l'excédent est surtout obtenu par une baisse des dépenses, et pas par une hausse des impôts. S'il est vrai que l'obligation d'équilibre budgétaire contribue donc à la réalisation de l'objectif recherché, elle a pour effet de provoquer de fortes fluctuations proconjoncturelles indésirables pour certaines dépenses de base. L'enseignement primaire et l'enseignement secondaire ont été assez peu touchés ces dernières années, mais les États ont dû nettement réduire leurs dépenses pour l'enseignement supérieur et ils auraient été dans l'obligation de le faire également pour les dépenses de santé si le taux des subventions fédérales d'abondement n'avait pas été relevé pour Medicaid en 2003 et si

des stratégies contestables de maximisation de Medicaid (voir plus haut) n'avaient pas été très fréquemment mises en œuvre. Pour éviter l'instabilité des dépenses de base à l'avenir, il faudrait que les États considèrent 10 % des dépenses au titre du fonds général comme un minimum pour les réserves à reconstituer et à conserver en période d'expansion. Or, 35 États plafonnent actuellement leur fonds de réserve à 10 % ou moins des dépenses au titre du fonds général, ce qui a limité l'augmentation des réserves dans les années 90 (Zahradnik, 2005). Dans certains États, des plafonds d'impôts et de dépenses (voir ci-après) empêchent l'accumulation de réserves suffisantes. Il serait d'autant plus important d'accroître les réserves si les États devaient de plus en plus assumer certaines dépenses sensibles à la conjoncture comme celles liées à Medicaid, ce qui serait le cas si, comme l'envisagent diverses dispositions, un régime de dotation globale était mis en place pour Medicaid.

Plafonds d'impôts et de dépenses

L'obligation d'équilibre budgétaire limite efficacement la possibilité, pour les administrations infranationales, de financer par l'emprunt les dépenses liées aux obligations générales, mais elle n'a aucun impact direct sur le volume du budget. Les plafonds d'impôts et de dépenses ont précisément pour objet de limiter le volume ou le rythme de croissance des recettes ou des dépenses. Ces plafonds sont imposés par les États, soit par la voie du référendum, qui leur confère un caractère constitutionnel, soit par le Parlement de l'État. Ils sont apparus dans les années 1880; le but était à l'époque de brider les collectivités locales à un moment où plusieurs États leur accordaient l'autonomie et plafonnaient les taux de l'impôt immobilier. La dernière vague de plafonds d'impôts et de dépenses qui a débuté à la fin des années 70 (à la suite des « révoltes fiscales ») s'est différenciée des précédentes en ce sens qu'on a plafonné à la fois le budget des États et celui de leurs collectivités locales et qu'on est allé au-delà de l'impôt immobilier en plafonnant la progression des recettes et des dépenses du fonds général des États et des collectivités locales³². En 1982, des plafonds d'impôts et de dépenses s'appliquaient dans 17 États, et 31 États étaient concernés en 2001. Tout comme l'obligation d'équilibre budgétaire, les plafonds d'impôts et de dépenses sont plus ou moins rigoureux. Dans de nombreux États, le rythme de progression des dépenses ou des recettes est limité à celui de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par l'État. Quelques États vont plus loin en imposant une progression des dépenses ou des recettes qui ne soit pas supérieure à l'augmentation de la population et à l'inflation, de façon que les dépenses ou les recettes par habitant demeurent constantes en termes réels (voir l'exemple du Colorado dans l'encadré 3.3). Comme pour les autres règles de discipline budgétaire, les plafonds d'impôts et de dépenses comportent parfois certaines lacunes, notamment lorsqu'ils permettent aux autorités d'un État de déléguer des missions aux collectivités locales sans ajustement du plafond de dépenses. Enfin, dans plusieurs États, le plafond d'impôts et de dépenses est conçu de telle manière que tout excédent de recettes doit être immédiatement restitué aux contribuables. D'une façon générale, les plafonds adoptés par référendum d'initiative populaire sont plus stricts que ceux mis en place par le législateur (New, 2001).

L'efficacité des plafonds d'impôts et de dépenses dans le ralentissement du rythme de progression des budgets des États et des collectivités locales semble bien être fonction des modalités de ces plafonds. En particulier, les plafonds qui limitent la progression des dépenses à la croissance de la population plus l'inflation, ou qui obligent les États à restituer immédiatement aux contribuables l'excédent de recettes par rapport aux

Encadré 3.3. Les règles de discipline fiscale au Colorado : TABOR

Le dispositif budgétaire le plus rigoureux actuellement en vigueur au niveau infranational est sans doute celui de l'État du Colorado. En 1992, les électeurs ont adopté une charte des contribuables (TABOR) sous la forme d'un amendement à la Constitution limitant la progression des recettes et des dépenses de l'État et des collectivités locales. Tout comme un grand nombre d'autres dispositifs de plafonnement, TABOR limite la progression aussi bien des recettes que des dépenses. Plus précisément, les recettes de l'État ne peuvent augmenter plus vite que la somme du taux de progression de l'indice régional des prix à la consommation et de la population de l'État, et les recettes des collectivités locales ne peuvent augmenter davantage que l'inflation et la valeur des nouvelles constructions nettes (l'inflation et les effectifs scolaires dans le cas des autorités scolaires de district). L'excédent de recettes par rapport à ces plafonds doit être restitué aux contribuables lors de l'exercice suivant, par tout moyen raisonnable, sauf si les électeurs sont d'accord pour qu'il soit conservé ou dépensé. Tout nouvel impôt, toute hausse des taux d'imposition, tout relèvement de la quotité imposable, toute prorogation d'un impôt venant à expiration ou toute nouvelle mesure fiscale se traduisant par un supplément de recettes exige l'approbation des électeurs. Le dispositif TABOR a également pérennisé une loi de 1991 de l'État qui plafonnait la progression des crédits du fonds général à 6 % par rapport aux crédits de l'exercice précédent. Ce plafond étant calculé sur les crédits effectifs de l'exercice précédent (et pas sur les crédits autorisés), le fait que les crédits soient inférieurs au niveau autorisé (par exemple, en cas de moins-value de recettes) réduit les dépenses pour tous les exercices ultérieurs (c'est l'effet de « cliquet »). En vertu du dispositif TABOR, cette loi et les réglementations similaires applicables au niveau local ne peuvent pas être assouplies sans l'approbation des électeurs.

Une étude récente (Bell Policy Center, 2003) a comparé l'expérience du Colorado à celle de 10 États ayant des caractéristiques économiques similaires, mais des plafonds différents d'impôts et de dépenses. Elle conclut que TABOR paraît effectivement avoir limité la progression des dépenses publiques par comparaison avec les autres États pris en compte. De plus, ces dix dernières années, les prélèvements fiscaux au Colorado, définis comme l'impôt total recouvré en proportion des revenus des personnes physiques des résidents de l'État, ont diminué par rapport à d'autres États, puisque le Colorado ne se classe plus qu'au 48^e rang, alors qu'il était 28^e en 1989. À partir de 1997, les recettes de l'État ont été supérieures au plafond, de sorte qu'entre 1997 et 2001, 3,2 milliards d'impôts ont été remboursés au total. Mais le plafonnement de la progression des recettes a également eu plusieurs effets secondaires indésirables (James et Wallis, 2004). On constate que TABOR n'a pas eu le même impact sur tous les programmes parce que, dans certains secteurs, par exemple Medicaid et le système pénitentiaire, le Parlement de l'État n'a qu'une maîtrise limitée du taux de croissance des dépenses. C'est pourquoi les secteurs pour lesquels le Parlement dispose d'une plus grande latitude, en particulier l'enseignement supérieur, ont subi des réductions plus que proportionnelles. Devant cette situation, les électeurs ont adopté en 2000 un amendement à la Constitution instaurant un mécanisme obligatoire de financement de l'enseignement, qui a essentiellement pour objet de faire échapper les dépenses d'enseignement au dispositif TABOR. Dès lors, les plafonds TABOR s'appliquent à un plus petit nombre de programmes.

TABOR a été adopté au début d'une décennie au cours de laquelle le Colorado a compté parmi les États américains qui ont eu la plus forte croissance. C'est seulement lors de la crise budgétaire qui a commencé au milieu de 2001 que l'effet de cliquet du dispositif TABOR a été manifeste. Les recettes du fonds général ont diminué au Colorado de 13 % entre l'exercice 2001 et l'exercice 2002, soit plus du double de la baisse moyenne (6 %) pour l'ensemble des États. Les dépenses sont restées quasiment constantes parce que, même si le Colorado n'a pas de fonds de stabilisation budgétaire, il a pu tirer sur les réserves du fonds général. La différence par rapport aux autres États est clairement apparue au cours de l'exercice 2003, à un moment où les autres États avaient augmenté les impôts et redevances pour reconstituer leurs recettes. Dans ces États, les recettes du fonds général ont au total augmenté de 8 %, alors qu'au Colorado elles ont encore diminué de 3 % du fait que l'État n'a pas pu réagir par des mesures de politique fiscale. De plus, alors que les dépenses au titre du fonds général se situaient à peu près au même niveau pour l'ensemble des États pour l'exercice 2003 par rapport à la situation qui prévalait deux ans auparavant, ces dépenses restaient inférieures au Colorado de 11 % à leur niveau de 2001 et les chiffres préliminaires pour 2004 font apparaître une nouvelle baisse des dépenses du Colorado au titre du fonds général.

dépenses autorisées, paraissent réduire sensiblement les dépenses par habitant des États et des collectivités locales (New, 2001). Par conséquent, comme pour l'obligation d'équilibre budgétaire, un plafond plus strict atteint plus efficacement ses objectifs. Mais le but recherché avec les plafonds d'impôts et de dépenses ne repose sur aucun fondement économique, ce qui entraîne un plus grand risque de résultat préjudiciable. En effet, on peut se demander en particulier pourquoi les dépenses publiques par habitant devraient rester constantes en termes réels, et donc baisser en proportion des revenus, dès lors que le revenu réel par habitant augmente. En fait, dans la mesure où l'autorité publique fournit des services pour lesquels la demande s'accroît de la part d'un certain éventail de revenus, notamment dans le secteur de l'enseignement, on peut faire valoir qu'au moins pour cet éventail de revenus, les dépenses publiques par habitant devraient augmenter parallèlement aux revenus. De plus, une formule simple comme celle de la « croissance démographique plus l'inflation » ne tient pas correctement compte des évolutions démographiques, notamment la part croissante des enfants d'âge scolaire ou des personnes âgées, qui nécessitent davantage de services aux autorités publiques, et elle ignore également le fait que dans de nombreux secteurs de la dépense publique, en particulier la santé, les prix progressent plus vite que l'indice des prix retenu dans la formule (Bradley et al., 2005). Toute limite formulée en termes de taux de progression est entachée d'une autre faiblesse majeure : elle a des effets de cliquet, qui font qu'une baisse au-dessous du taux de progression autorisée des recettes ou des dépenses en période de difficultés budgétaires se traduit par une réduction permanente des recettes ou des dépenses. Enfin, les plafonds d'impôts et de dépenses ont grandement amputé l'autonomie financière des collectivités locales et peuvent aboutir à une recentralisation du secteur public et donc à une moindre réactivité aux préférences locales (Bish, 2002). Il vaudrait mieux, probablement, formuler différemment les plafonds d'impôts et de dépenses en remplaçant ceux du type « croissance démographique plus inflation » par des règles fondées sur une analyse minutieuse des déterminants des dépenses publiques souhaitées, qui évitent les effets de cliquet et respectent l'autonomie locale.

Les États et les collectivités locales ne lancent que rarement des emprunts pour le financement de leurs obligations générales, mais empruntent plus régulièrement pour financer leurs dépenses d'équipement, souvent en garantissant l'emprunt par certaines recettes. On constate que la rigueur des règles de discipline budgétaire influe sur les taux d'intérêt des emprunts des autorités publiques et que, par conséquent, la discipline du marché renforce celle qui résulte des restrictions constitutionnelles ou législatives. Analysant les données sur les rendements des émissions obligataires des États entre 1973 et 1996, Poterba et Rueben (1997) concluent que les obligations d'équilibre budgétaire les plus strictes font baisser les taux d'emprunt de 10 à 15 points de base, la baisse étant à peu près deux fois moindre en cas de plafonnement de l'emprunt³³. On notera que les plafonds d'impôts et de dépenses ont des effets inverses selon que la restriction vise les dépenses ou les recettes. Les plafonds de dépenses réduisent les taux d'emprunt de 6 à 7 points de base environ, alors que les plafonds de recettes font monter les taux d'emprunt à peu près du triple. Ce dernier constat tient peut-être à l'idée que les États appliquant des plafonds de recettes recourront plus probablement à l'emprunt en période de difficultés financières, alors que les autres États feront plus probablement en sorte d'augmenter les recettes.

Résumé

Une allocation efficiente des ressources par les autorités publiques exige que les responsables internalisent pleinement tous les coûts et avantages de leurs décisions. Dans un système fédéral, le problème est que les renflouements ou les transferts de la part de niveaux supérieurs d'administration affaiblissent la contrainte budgétaire des États ou des collectivités locales et entraînent des déplacements de coûts et donc des décisions inefficaces. Les mécanismes évoqués dans cette section en ce qui concerne l'obligation d'équilibre budgétaire peuvent être considérés comme une réponse rationnelle de l'électorat des États à une situation dans laquelle l'État fédéral a établi d'une façon crédible qu'il n'était pas prêt à renflouer les États en difficulté. En revanche, les plafonds d'impôts et de dépenses ne se situent pas dans l'optique de la solvabilité des États ou des collectivités locales; ils relèvent probablement de la problématique du mandat, les électeurs voulant imposer certaines contraintes aux bureaucrates élus ou nommés qui, sinon, craindraient d'agir à l'encontre des intérêts de l'électorat. L'un des points essentiels à régler est le suivant : ne peut-on pas améliorer ces plafonds de façon à contraindre les États et les collectivités locales selon des modalités qui aboutissent à des décisions en matière de fiscalité et de dépenses plus souhaitables que celles qui sont réalisables avec les contraintes actuelles?

Conclusions

La très large autonomie budgétaire que la Constitution des États-Unis confère aux États a eu plusieurs résultats positifs. Dans un pays aussi divers économiquement et démographiquement que les États-Unis, la décentralisation budgétaire a permis aux États et aux collectivités locales d'adapter les services publics aux préférences des électeurs dans un certain nombre de secteurs. Le faible degré de redistribution entre collectivités territoriales se traduit par un lien étroit entre la taille du budget de l'État ou de la collectivité locale et la charge fiscale de la population, ce qui renforce la responsabilité des administrations infranationales et incite moins à faire supporter le coût d'un budget en expansion par les autres collectivités territoriales. Cela étant, les taux d'abondement fédéraux pour certaines subventions affectées paraissent trop élevés, les États et les collectivités locales acquittant pour certaines dépenses un prix fiscal inférieur à celui qui serait optimal. S'il est vrai que les États et les collectivités locales ont d'assez larges possibilités fiscales, plusieurs de leurs bases d'imposition se sont érodées. Remédier à ces problèmes suppose une coordination extrêmement étroite entre les États pour contrer le phénomène d'opportunisme. Il faudrait envisager des réformes plus profondes des systèmes fiscaux des États. Enfin, les règles budgétaires en vigueur ont efficacement contraint la politique budgétaire des États et des collectivités locales et évité dans la plupart des cas une faillite ou un renflouement par un niveau supérieur d'administration, mais il faudrait modifier certaines règles dénuées de rationalité économique, de façon que les budgets des États prennent en compte les besoins et préférences en évolution de leur population. On trouvera dans l'encadré 3.4 des recommandations sur chacun de ces points.

Encadré 3.4. **Recommandations concernant les relations budgétaires**

Répartition des compétences en matière de dépenses

La plus grande décentralisation, au niveau des États, des mesures de protection sociale et le passage de la subvention d'abondement à la dotation forfaitaire se sont révélés très efficaces pour diminuer le nombre des bénéficiaires de ces mesures. Le nivellement par le bas, qu'on pouvait craindre au départ, ne s'est pas produit, ce qui montre que, lorsque les États disposent des moyens budgétaires nécessaires, la décentralisation des programmes en contrepartie d'une plus forte part des risques financiers à la charge des États peut donner de meilleurs résultats.

- Il faudrait contrecarrer ou inverser la tendance qui consiste à limiter la possibilité, pour les États, d'adapter les programmes aux besoins locaux en renforçant l'obligation de travail d'une manière telle que les États ne peuvent pas en pratique la mettre en œuvre.
- Puisqu'il existe un réseau national de routes principales et d'autoroutes, le financement de ce réseau devrait être confié aux États, avec la possibilité de percevoir des péages, et il faudrait dissoudre l'organisme fédéral chargé des routes principales et autoroutes.
- Il faudrait quantifier plus précisément le coût de la loi « No Child Left Behind » et assurer un financement fédéral suffisant de cette loi.
- Dans certains secteurs, en particulier Medicaid, le taux de progression des dépenses pourrait être tel que les États ne seront pas en mesure d'assumer davantage d'obligations de financement que celles qui leur incombent actuellement, parce que leurs capacités de recettes sont limitées. Il faudrait envisager un transfert à Medicare de toutes les dépenses de Medicaid en faveur des personnes âgées et des handicapés, car on recentrerait ainsi au niveau fédéral les mesures liées au vieillissement, qui représentent un enjeu national; Medicaid serait alors essentiellement redéployé en faveur des travailleurs pauvres.

Accroître l'efficacité des financements publics

L'autonomie fiscale des États souligne leur indépendance pour les choix qui concernent leurs dépenses. Malgré les disparités très marquées d'un État à l'autre du point de vue du revenu par habitant, un partage des recettes ou d'autres formes de péréquation budgétaire n'ont jamais suscité un véritable soutien politique. L'autonomie budgétaire des États subit toutefois deux contraintes : la mobilité des contribuables, qui limite la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et a sapé l'impôt sur les sociétés, et l'incapacité dans laquelle les États se trouvent de percevoir une taxe d'utilisation sur les ventes à distance. De plus, les plafonds d'impôts et de dépenses ont restreint l'autonomie fiscale des collectivités locales.

- Il faudrait que les États poursuivent leur action pour coordonner les taxes sur les ventes en adoptant des définitions et des règles d'administration communes; à supposer que l'Accord sur la rationalisation des taxes sur les ventes et des taxes d'utilisation soit efficacement mis en œuvre, il faudrait que le Congrès autorise les États à faire percevoir en leur nom les taxes d'utilisation par les vendeurs à distance.
- Parce que l'impôt sur les sociétés est administrativement très coûteux et que son assiette ne cesse de s'éroder, et aussi parce qu'une taxe sur les ventes comporte intrinsèquement des éléments d'inefficacité, les États devraient envisager de remplacer ces deux impôts par une TVA. L'expérience qui sera acquise avec le Projet de rationalisation de la taxe sur les ventes pour uniformiser l'assiette et la gestion de cette taxe pourrait se révéler utile pour la conception d'une TVA reposant sur le principe de destination.
- Il ne faudrait plus que les impôts des États et des collectivités locales soient déductibles de l'impôt fédéral sur le revenu, car la déductibilité nuit à l'efficacité de l'impôt fédéral sur le revenu en contractant son assiette et elle fausse également les décisions de financement et de dépense des États et des collectivités locales.

Encadré 3.4. **Recommandations concernant les relations budgétaires** (suite)

Règles de discipline budgétaire et stabilisation macroéconomique

L'obligation d'équilibre budgétaire au niveau des États paraît avoir contribué efficacement à éviter les faillites et renflouements d'administrations infranationales; la discipline des marchés de capitaux s'est également révélée efficace à cet égard. Mais la crise budgétaire la plus récente a montré que les fonds de réserve ne suffisaient pas pour éviter une réduction des dépenses de base nuisible au bien-être général. Ce problème est d'autant plus aigu que les dépenses des États dans la santé et l'éducation jouent un rôle de plus en plus grand. Les formes les plus strictes de plafonnement des impôts et des dépenses des États et des collectivités locales faussent d'une façon indésirable la répartition des dépenses; il faudrait les revoir en profondeur.

- À la lumière de l'expérience récente, il faudrait que les États établissent et constituent des fonds de réserve d'une ampleur suffisante pour éviter, sauf circonstances exceptionnelles, une réduction des dépenses de base préjudiciable au bien-être général. Les États qui pratiquent le plafonnement législatif des fonds de réserve devraient ajuster les plafonds si nécessaire.
- Les plafonds d'impôts et de dépenses devraient être fixés en fonction du niveau souhaité des dépenses, et pas en fonction du taux de progression des recettes ou des dépenses, de manière à tenir compte de l'évolution de la demande de services publics sous l'effet des facteurs démographiques et à éviter le phénomène de cliquet après une période de récession.

Notes

1. Pour les questions concernant la décentralisation budgétaire, on pourra se reporter à deux excellentes études, se situant surtout dans l'optique des États-Unis : Bird (1993) et Oates (1999). Joumard et Kongrud (2003) examinent en détail ces questions dans le contexte des pays de l'OCDE.
2. Même quand les subventions sont affectées, leur incidence économique pourrait être équivalente à celle d'un partage des recettes. Ce serait le cas si la subvention remplaçait des dépenses que la collectivité territoriale aurait sinon financées avec ses propres ressources. On a des raisons de penser qu'il en est ainsi pour le financement des routes fédérales et les dépenses d'éducation relevant du titre I, examinées plus loin (Knight, 2002; Gordon, 2004).
3. Les recettes et dépenses totales comprennent l'investissement en capital fixe des administrations publiques et les postes connexes comme les transferts en capital. Les comptes nationaux n'indiquent pas séparément les recettes et les dépenses des États et des collectivités locales.
4. Les données des graphiques 3.2 et 3.3, qui distinguent les États et les collectivités locales, proviennent de l'enquête annuelle sur les États et les collectivités locales réalisée par le US Bureau of the Census. La période 2001-2002 est la dernière pour laquelle les données sont connues. Les données concernant les recettes fiscales sont similaires à celles des comptes nationaux de revenu et de produit (NIPA), mais les autres données le sont moins, de sorte que même si l'on prend en compte les transferts nets entre les États et les collectivités locales, le total du Bureau of the Census est plus élevé que celui des comptes NIPA.
5. Brueckner (1982) se fonde sur le résultat théorique selon lequel la valeur totale des biens immobiliers d'une collectivité territoriale qui perçoit un impôt immobilier est une fonction en U inversée de sa production de biens publics. Par conséquent, la fourniture de biens publics dans cette collectivité est efficiente du point de vue Pareto si la valeur totale des biens n'est pas sensible à une variation marginale de la production de biens publics. À partir des données concernant la valeur totale des biens immobiliers et les dépenses d'enseignement et hors enseignement d'un échantillon de 54 communes du Massachusetts, cet auteur ne constate aucune tendance systématique à une fourniture excessive ou insuffisante de biens publics. Gramlich et Rubinfeld (1982) se fondent sur les données d'une enquête sur la demande de dépenses publiques réalisée auprès de 2 001 ménages de l'État du Michigan, choisis au hasard tout de suite après l'adoption, en 1978, du plafonnement des impôts. Ils concluent à la validité de l'hypothèse de Tiebout selon laquelle les ménages se distinguent selon leur demande de dépenses publiques, et

également de l'hypothèse de l'électeur médian, selon laquelle les dépenses publiques des collectivités territoriales reflètent les souhaits de l'électeur médian.

6. Pour une liste détaillée des dispositions du Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act de 1996, voir House Ways and Means Committee (2004), section 7.
7. Une autre mesure importante a renforcé l'incitation au travail : le développement spectaculaire du crédit d'impôt sur le revenu d'activité (EITC) en 1993. L'interaction entre l'EITC et la réforme de la protection sociale est examinée dans Moffitt (2003).
8. Wheaton (2000) utilise les données à l'échelon de l'État sur les niveaux de prestations dans le cadre de l'AFDC, le revenu médian des ménages, la population totale, la population ayant droit à l'AFDC et plusieurs autres variables pour estimer l'élasticité de migration. Il conclut que ses estimations sont suffisamment élevées pour entraîner une fourniture très insuffisante de prestations sociales dans le cadre d'une simulation sur modèle. Gelbach (2004) utilise pour sa part les données au niveau des ménages des recensements décennaux de 1980 et 1990 pour estimer des modèles probit d'émigration des mères isolées. Les résultats pour les données du recensement de 1980 donnent à penser que le niveau des prestations sociales joue un grand rôle dans les décisions d'émigration dans un autre État, mais ceux pour 1990 sont bien moins clairs. S'appuyant sur ses résultats, qu'il associe à un modèle simple de détermination de la politique optimale de protection sociale au niveau des États, cet auteur conclut que les migrations ne réduisent que faiblement les prestations optimales.
9. Pour un examen d'ensemble de la politique de la santé dans le contexte de la structure fédérale des États-Unis, voir Bovbjerg *et al.*, (2003).
10. Voir Bruen et Holahan (2003) pour un commentaire détaillé sur les points suivants : la définition des doubles bénéficiaires, les services couverts par Medicaid et une simulation de plusieurs options transférant totalement au niveau fédéral une partie des dépenses de Medicaid pour les doubles bénéficiaires.
11. Voir Weil *et al.* (2003) en ce qui concerne plusieurs solutions pour la réforme de l'assurance-maladie fédérale. La question spécifique de la prise en charge de longue durée est analysée dans Congressional Budget Office (2004).
12. Contrairement à Medicaid, la contribution fédérale au Programme des États pour l'assurance-maladie des enfants (SCHIP) est plafonnée. Toutefois, un grand nombre des facteurs influant sur les dépenses de Medicaid, en particulier celles concernant les personnes âgées et les handicapés, n'ont pas d'impact sur le programme SCHIP, de sorte que ces dépenses sont davantage prévisibles et peuvent être plus facilement maîtrisées.
13. La législation actuelle, la loi sur l'équité dans les transports pour le XXI^e siècle, a été adoptée en 1998. Au départ, les financements étaient autorisés jusqu'à la fin de l'exercice 2003 : depuis, cette loi a été prorogée à plusieurs reprises, pour la dernière fois en septembre 2004, les financements étant approuvés jusqu'en mai 2005. Le Congrès est saisi depuis un certain temps du projet de loi de reconduction. Pour ce qui est des aides fédérales au financement des routes principales et autoroutes, voir Federal Highway Administration (1999).
14. Hanushek (2002) examine un large éventail de problèmes concernant l'enseignement public primaire et secondaire, notamment ceux qui ont trait au financement.
15. On ne dispose que de peu d'informations publiques sur la mise en œuvre des obligations des États dans le cadre de la loi NCLB. Erpenbach *et al.*, (2003) rendent compte néanmoins des programmes établis par les États dans ce domaine.
16. Pour cette section, on s'est grandement appuyé sur Snell (2004b). Pour un examen des questions de conception de la politique fiscale dans les pays à structure fédérale, voir Inman et Rubinfeld (1996).
17. Dans ce chiffrage, on a repris la pratique du Census Bureau, qui consiste à traiter l'impôt du Michigan sur les entreprises individuelles comme un impôt sur le revenu, mais pas l'impôt forfaitaire du Texas (franchise tax) égal à 4.5 % des bénéfices non distribués.
18. Selon les données disponibles, plus de 7 500 collectivités territoriales perçoivent une taxe sur les ventes. Mais en 1994 l'assiette de cette taxe dans les États et les collectivités locales était pratiquement identique pour les 29 États qui administraient alors la taxe pour les collectivités locales. Même dans les États où la taxe est administrée par les collectivités locales, celles-ci ont tendance à retenir dans ses grandes lignes l'assiette fixée par l'État (Congressional Budget Office, 2003).
19. Voir McLure (2002) pour un examen des diverses propositions de réforme de la taxe sur les ventes perçue par les États. En ce qui concerne le commerce électronique, le Congrès a adopté en

octobre 1998 la loi sur la défiscalisation des transactions par Internet (IFTA), qui a décrété un moratoire de trois ans sur les impôts en vigueur pour l'accès à Internet et a interdit les impôts « multiples et discriminatoires » sur le commerce électronique, ce moratoire ne concernant pas les impôts d'application générale. Ces dispositions ont été prorogées à plusieurs reprises, pour la dernière fois jusqu'en octobre 2007 par la loi de décembre 2004 sur la non-discrimination fiscale dans les transactions par Internet.

20. Ce paragraphe s'inspire de Congressional Budget Office (2003). On pourra trouver des informations complémentaires sur le SSTP à l'adresse : www.streamlinedsalestax.org.
21. Les différences de taux d'imposition d'un État à l'autre peuvent fausser les comportements économiques et entraîner des pertes d'efficacité selon qu'on applique le principe d'origine ou le principe de destination. Si l'on utilise le principe d'origine, les entreprises et les consommateurs ont intérêt à dépenser plus pour l'expédition en achetant des biens intermédiaires ou des biens de consommation dans les collectivités territoriales à faible fiscalité. Si c'est le principe de destination qui s'applique, la différence fiscale peut influencer sur la décision de localisation des entreprises et des ménages. De plus, une TVA sur la facturation soulèverait, dans le cas d'une structure fédérale, les mêmes problèmes d'éventuelles manipulations de prix de transfert que ceux qui se posent actuellement dans un contexte international.
22. Dans son arrêt de principe dans l'affaire Serrano contre Priest, la Cour Suprême de l'État de Californie a jugé en 1971 que le financement des districts scolaires par l'impôt immobilier était contraire au 14^{ème} amendement de la Constitution des États-Unis, qui exige l'égalité de traitement des individus devant la loi. Bien que la Cour Suprême des États-Unis ait jugé en définitive en 1973 que la formule de financement adoptée était conforme à la Constitution fédérale, les décisions ultérieures dans l'affaire Serrano et les décisions similaires prises dans une majorité d'États se sont fondées sur l'idée que le mode de financement en cause était contraire aux dispositions des Constitutions des États concernant l'égalité des citoyens dans le domaine de la protection ou de l'éducation. Pour la période allant jusqu'en 1996, les cours suprêmes de 43 États avaient été saisies d'affaires relatives à la constitutionnalité des systèmes de financement des établissements scolaires : le système de financement avait été considéré comme constitutionnel dans 16 cas et anticonstitutionnel dans 20 cas, l'instance étant encore en cours dans les sept autres cas (Murray *et al.*, 1998).
23. Dans le cadre d'un plan de financement de base, l'État fixe un niveau égal à ce qu'il considère comme le coût par élève minimum acceptable. Il détermine ensuite un taux uniforme minimum pour l'impôt immobilier et accorde à chaque district une subvention par élève égale à la différence entre le niveau de base et les recettes fiscales que le district obtiendrait s'il appliquait le taux minimum d'imposition. Le plan de financement de base est donc destiné à combler l'écart entre les besoins mesurés à travers le niveau de base et les capacités de financement de l'enseignement dans le district.
24. À partir d'un échantillon de 38 000 déclarations pour 1982 au titre de l'impôt fédéral sur le revenu, Feenberg et Rosen (1986) ont estimé que la déductibilité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques perçu par les États et les collectivités locales ramenait le taux fédéral moyen d'imposition de 15.4 à 14.1 %.
25. Le revenu à considérer en ce qui concerne l'intensité de cet effet est fonction de l'hypothèse retenue pour la prise de décision politique. Avec le modèle de l'électeur médian, c'est le revenu de cet électeur, alors qu'avec le modèle de choix bureaucratique à parti dominant utilisé, par exemple, dans les analyses auxquelles il a été fait référence dans le texte, c'est le revenu moyen dans la collectivité territoriale concernée.
26. Inman (1985) conclut que le choix des instruments fiscaux par une collectivité territoriale n'est pas sensible au prix fiscal. En revanche, Holtz-Eakin et Rosen (1988, 1990) font état d'une élasticité négative significative. Courant et Gramlich (1990), dans leur analyse de l'impact de la réforme fédérale de 1986 sur le comportement budgétaire des États et des collectivités locales, sont d'avis que les autorités publiques réagissent très peu à l'évolution du prix fiscal.
27. Voir Inman (2003) pour une analyse des déterminants et des conséquences des mesures de renflouement des administrations infranationales et pour un historique de l'expérience des États-Unis.
28. On trouvera dans Snell (2004a) des informations générales sur les obligations d'équilibre budgétaire. La National Association of State Budget Officers (2002) rend compte de ces obligations dans chaque État.
29. Les variables budgétaires globales au niveau des États qui sont mentionnées dans ce paragraphe sont reprises de divers numéros du semestriel *Fiscal Survey of States* publié par la National

Association of State Budget Officers. Dans presque tous les États, l'exercice budgétaire va de juillet à juin.

30. Une autre source de flexibilité du budget de fonctionnement est l'ajustement du « compte de capital numéraire ». De nombreuses collectivités locales financent une partie de leurs dépenses d'équipement sur le budget d'exploitation. Ces dépenses peuvent être transférées au budget d'équipement, et donc financées par l'emprunt, si le budget de fonctionnement subit des tensions.
31. Le secteur local a été dans l'ensemble bien moins touché par le ralentissement économique, car les recettes de l'impôt immobilier ont augmenté avec la hausse du marché immobilier (graphique 3.6).
32. Pour une synthèse récente sur les plafonds d'impôts et de dépenses appliqués au niveau des États et des collectivités locales, voir Mullins et Wallin (2004). La source la plus récente et la plus complète pour les plafonds d'impôts et de dépenses des collectivités locales est l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1995). L'ACIR ayant été dissoute en 1996, les informations sur les finances des collectivités locales sont maintenant très éparpillées.
33. Les États n'émettant pas régulièrement des emprunts obligataires et certaines émissions n'étant pas négociées activement, les données utilisées par Poterba et Rueben et par de nombreux autres auteurs ayant traité cette question proviennent de la publication semestrielle « Relative Value Survey » de la Chubb Insurance Company. Dans cette enquête, il est demandé à 20-25 opérateurs de marché sur obligations de grandes maisons de courtage spécialisés dans les obligations exonérées d'impôt d'estimer au moment considéré le rendement des emprunts obligataires généraux émis par 40 États. Les participants à l'enquête sont invités à évaluer un emprunt obligataire général « hypothétique » d'une échéance de 20 ans, de sorte que les écarts de rendement ne doivent être dus qu'aux différences de risque perçu pour les emprunts des États destinés au financement de leurs obligations générales et ne reflètent pas des facteurs comme les possibilités de remboursement anticipé.

Bibliographie

- Advisory Commission on Electronic Commerce (2000), *Report to Congress*, avril, consultable à www.ecommercecommission.org/acec_report.pdf.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1995), « Tax and Expenditure Limits on Local Governments », Report No. M-194, mars, consultable à www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/information/M-194.pdf.
- Baicker, K. (2005), « The Spillover Effects of State Spending », *Journal of Public Economics*, vol. 89.
- The Bell Policy Center (2003), « Ten Years of TABOR », mars, consultable à www.thebell.org/pdf/Revisedt.pdf.
- Bird, R. (1993), « Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization », *National Tax Journal*, vol. 46.
- Bird, R. et P.-P. Gendron (2001), « VATs in Federal Countries: International Experience and Emerging Possibilities », *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, juillet.
- Bish, R. (2002), « Local Government Finance Issues in the United States », Victoria University, juin, consultable à <http://web.uvic.ca/padm/cpss/lgi/publish.htm>.
- Blank, R. (2002), « Evaluation Welfare Reform in the United States », *Journal of Economic Literature*, vol. 40.
- Bohn, H. et R. Inman (1996), « Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the US States », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45.
- Bovbjerg, R., J. Wiener et M. Housman (2003), « State and Federal Roles in Health Care: Rationales for Allocating Responsibilities », in J. Holahan, A. Weil and J. Wiener (dir. pub.), *Federalism and Health Policy*, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Boyd, D. (2003), « The Current State Fiscal Crisis and Its Aftermath », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Report #4138, septembre.
- Bradley, D., N. Johnson et I. Lav (2005), « The Flawed 'Population Plus Inflation' Formula: Why TABOR's Growth Formula Doesn't Work », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC., janvier.
- Brown, C. et W. Oates (1987), « Assistance to the Poor in a Federal System », *Journal of Public Economics*, vol. 32.

- Brueckner, J. (1982), « A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector », *Journal of Public Economics*, vol. 19.
- Brueckner, J. (1998), « Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence », The Urban Institute, Occasional Paper n° 21, décembre.
- Bruen, B. et J. Holahan (2003), « Shifting the Cost of Dual Eligibles: Implications for States and the Federal Government », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Issue Paper #4152, novembre.
- Congressional Budget Office (2003), « Economic Issues in Taxing Internet and Mail-Order Sales », octobre.
- Congressional Budget Office (2004), « Financing Long-Term Care for the Elderly », avril.
- Coughlin, T. et S. Zuckerman (2003), « States' Strategies for Tapping Federal Revenues: Implications and Consequences of Medicaid Maximization », in J. Holahan, A. Weil and J. Wiener (dir. pub), *Federalism and Health Policy*, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Courant, P. et E. Gramlich (1990), « The Impact of the Tax Reform Act of 1986 on State and Local Fiscal Behavior », in J. Slemrod (dir. pub), *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Department of Education (2005), « 10 Facts About K-12 Education Funding », consultable à www.ed.gov/print/about/overview/fed/10facts/index.html.
- Erpenbach, W., E. Forte-Fast et A. Potts (2003), « State Educational Accountability Under NCLB », Council of Chief State School Officers, Washington, DC, juillet.
- Federal Highway Administration (1999), « Financing Federal-Aid Highways », Publication No.-FHWA-PL-99-015, août, consultable à www.fhwa.dot.gov/reports/finfedhy.htm.
- Feenberg, D. et H. Rosen (1986), « The Interaction of State and Federal Tax Systems: The Impact of State and Local Tax Deductibility », *American Economic Review*, vol. 76.
- Feenberg, D. et M. Wrobel (1998), « Can State Taxes Redistribute Income? », *Journal of Political Economics*, vol. 68.
- Gelbach, J. (2004), « Migration, the Life Cycle, and State Benefits: How Low Is the Bottom? », *Journal of Political Economy*, vol. 112.
- General Accounting Office (2000), « Sales Taxes: Electronic Commerce Growth Presents Challenges; Revenue Losses are Uncertain », juin, consultable à www.gao.gov/new.items/g600165.pdf.
- Gordon, N. (2004), « Do Federal Grants Boost School Spending? Evidence from Title I », *Journal of Political Economics*, vol. 88.
- Gramlich, E. et D. Rubinfeld (1982), « Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypotheses », *Journal of Political Economy*, vol. 90.
- Hanushek, E. (2002), « Publicly Provided Education », in A. Auerbach and M. Feldstein (dir. pub), *Handbook of Public Economics*, vol. 4, North-Holland, Amsterdam.
- Holahan, J., T. Coughlin, R. Bovbjerg, I. Hill, B. Ormond et S. Zuckerman (2004), « State Responses to 2004 Budget Crises: A Look at Ten States », Urban Institute, Washington, D.C., février.
- Holahan, J. et A. Ghosh (2005), « Understanding the Recent Growth in Medicaid Spending, 2000-2003 », *Health Affairs*, Web Exclusive W5.
- Holtz-Eakin, D. et H. Rosen (1988), « Tax Deductibility and Municipal Budget Structure », in H. Rosen (dir. pub), *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, University of Chicago Press, Chicago, Illinois.
- Holtz-Eakin, D. et H. Rosen (1990), « Federal Deductibility and Local Property Tax Rates », *Journal of Urban Economics*, vol. 27.
- House Ways et Means Committee (2004), *2004 Green Book*, US Government Printing Office, Washington, DC, consultable à www.gpoaccess.gov/wmprints/green/2004.html.
- Hoxby, C. (2001), « All School Finance Equalizations Are Not Created Equal », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116.
- Inman, R. (1985), « Does Deductibility Influence Local Taxation? », National Bureau of Economic Research, Working Paper 1714, octobre.

- Inman, R. (2003), « Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism », in J. Rodden, G. Eskeland et J. Litvack (dir. pub), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Inman, R. et D. Rubinfeld (1996), « Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview », *Journal of Public Economics*, vol. 60.
- Inman, R. et D. Rubinfeld (1997), « Rethinking Federalism », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11.
- James, F. et A. Wallis (2004), « Tax and Spending Limits in Colorado », *Public Budgeting and Finance*, vol. 24.
- Joumard, I. et P. Kongsrud (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 36.
- Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured (2003), « Implications of the New Medicare Prescription Drug Benefit for State Medicaid Budgets », Issue Brief #4162, décembre.
- Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured (2005), « Medicaid Section 1115 Waivers: Current Issues », Fact Sheet #7234, janvier.
- Keen, M. et S. Smith (1996), « The Future of Value-Added Tax in the European Union », *Economic Policy*, vol. 23.
- Knight, B. (2002), « Endogenous Federal Grants and Crowd-out of State Government Spending: Theory and Evidence from the Federal Highway Aid Program », *American Economic Review*, vol. 23.
- Lambrew, J. (2005), « Making Medicaid a Block Grant Program: An Analysis of the Implications of Past Proposals », *Milbank Quarterly Review*, vol. 83.
- Mazerov, M. (2004), « Proposed "Business Activity Tax Nexus" Legislation Would Seriously Undermine State Taxes on Corporate Profits and Harm the Economy », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., octobre.
- McLure, C. (2002), « EU and US Sales Taxes in the Digital Age: A Comparative Analysis », *International Bureau of Fiscal Documentation Bulletin*, avril.
- Mikesell, J. (1997), « State Retail Sales Taxation: A Quarter-Century Retrospective », *State Tax Notes*, 30 juin.
- Moffitt, R. (2003), « The Negative Income Tax and the Evolution of US Welfare Policy », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17.
- Mullins, D. et B. Wallin (2004), « Tax and Expenditure Limitations: Introduction and Overview », *Public Budgeting and Finance*, vol. 24.
- Murray, S., W. Evans et R. Schwab (1998), « Education-Finance Reform and the Distribution of Education Resources », *American Economic Review*, vol. 88.
- National Association of State Budget Officers (2002), *Budget Processes in the States*, Washington, D.C., janvier.
- National Association of State Budget Officers (2004), *The Fiscal Survey of States*, Washington, D.C., décembre.
- National Conference of State Legislatures (2004), *Mandate Monitor*, Washington, D.C., mars.
- National Conference of State Legislatures (2005), *Task Force on No Child Left Behind: Final Report*, Washington, D.C., février.
- National Governors Association (2005), *Medicaid Reform: A Preliminary Report*, Washington, D.C., juin.
- New, M. (2001), « Limiting Government Through Direct Democracy: The Case of State Tax and Expenditure Limitations », Cato Institute, Washington, D.C., décembre.
- Oates, W. (1969), « The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property values: An Empirical Study on Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis », *Journal of Political Economy*, vol. 77.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, NY.
- Oates, W. (1999), « An Essay on Fiscal Federalism », *Journal of Economic Literature*, vol. 37.
- Oates, W. et R. Schwab (1991), « The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition », in D. Kenyon et J. Kinkaid (dir. pub), *Competition Among States and Local Governments*, The Urban Institute Press, Washington, D.C.

- Office of Management and Budget (2005), *Budget of the US Government, Fiscal Year 2006, Historical Tables*, Washington, D.C., février.
- Parrott, S. et S. Fremstad (2003), « The Senate Finance Committee's TANF Reauthorization Bill », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., mars.
- Poterba, J. et K. Rueben (1997), « State Fiscal Institutions and the US Municipal Bond Market », National Bureau of Economic Research, Working Paper 6237, octobre.
- Roth, G. (2005), « Liberating the Roads: Reforming US Highway Policy », Cato Institute, Washington, D.C., mars.
- Rousseau, D. et A. Schneider (2004), « Current Issues in Medicaid Financing – An Overview of IGTs, UPLs, and DSH », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Issue Paper #7071, avril.
- Smith, V., R. Ramesh, K. Gifford, E. Ellis, R. Rudowitz et M. O'Malley (2004), « The Continuing Medicaid Budget Challenge: State Medicaid Spending Growth and Cost Containment in Fiscal Years 2004 and 2005 », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Report #7190, octobre.
- Snell, R. (2004a), « State Balanced Budget Requirements: Provisions and Practice », National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado and Washington, D.C.
- Snell, R. (2004b), *New Realities in State Finance*, National Conference of State Legislatures, Denver, Colorado and Washington, D.C.
- Tocqueville (Alexis de), *De la démocratie en Amérique*.
- Wachino, V., A. Schneider and D. Rousseau (2004), « Financing the Medicaid Program: The Many Roles of Federal and State Matching Funds », Kaiser Commission on Medicaid and the Uninsured, Policy Brief #7000, janvier.
- Weil, A., J. Holahan et J. Wiener (2003), « Improving the Federal System of Health Care Coverage », in J. Holahan, A. Weil et J. Wiener (dir. pub), *Federalism and Health Policy*, The Urban Institute Press, Washington, D.C.
- Weimer, D. et M. Wolkoff (2001), « School Performance and Housing Values: Using Non-Contiguous District and Incorporation Boundaries to Identify School Effects », *National Tax Journal*, vol. 54.
- Wheaton, W. (2000), « Decentralized Welfare: Will There Be Underprovision? », *Journal of Urban Economics*, vol. 48.
- Wiatrowski, W. (2004), « Medical and Retirement Plan Coverage: Exploring the Decline in Recent Years », *Monthly Labor Review*, vol. 127.
- Zahradnik, R. (2005), « Rainy Day Funds: Opportunities for Reform », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., mars.

Chapitre 4

Faire face à l'inévitable ajustement de la balance courante

Ces dernières années, le déficit de la balance courante des États-Unis s'est creusé à un point tel que la plupart des observateurs jugent son niveau déjà insoutenable. Pourtant, il semble devoir continuer de croître dans l'avenir prévisible, tandis que la dette extérieure nette devrait augmenter fortement. Ce chapitre décrit le déficit actuel sous trois angles : le déséquilibre entre les importations et les exportations de marchandises, de services et de revenus; le déséquilibre entre les entrées et les sorties de capitaux; enfin, dans l'économie intérieure, le déséquilibre entre l'investissement et la dépense, d'une part, et l'épargne et le revenu, d'autre part. Il examine ensuite les causes possibles de ces déséquilibres puis expose les arguments sur lesquels se fondent les évaluations optimistes ou pessimistes concernant leur résorption à terme. Enfin, ce chapitre présente un certain nombre de conclusions sur la façon dont les autorités des États-Unis devraient intégrer le déficit dans leur processus de prise de décision, même si, à juste titre, elles n'en font pas un objectif de résultat. En fin de compte, les risques posés par le déficit soulignent la nécessité d'éviter les désincitations à épargner et de maintenir un maximum de flexibilité dans l'économie.

Introduction

Alors que les États-Unis ne sont nullement une jeune nation, ce qui exigerait d'importants investissements dans l'infrastructure et dans d'autres équipements qui permettent en général au processus de développement de s'enclencher et justifient par là même des déficits extérieurs élevés¹, la balance courante américaine a accusé une forte tendance négative au cours du dernier quart de siècle et, de l'avis général, elle est engagée sur une trajectoire non soutenable. Si les États-Unis n'étaient pas la plus grande économie au monde et n'avaient pas le privilège de pouvoir emprunter dans leur propre monnaie², le dollar des États-Unis étant la première monnaie de réserve du monde (près des deux tiers des réserves mondiales), il est probable que cette situation n'aurait pas perduré et que les mécanismes de marché auraient pesé sur le déficit avant qu'il n'atteigne ses proportions actuelles. Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure cette particularité continuera de permettre aux États-Unis d'échapper à un ajustement perturbateur qui aurait fort bien pu toucher un autre pays dans une situation similaire marquée par la montée de l'endettement extérieur³. L'histoire n'offre guère d'indications sur la manière dont un pays à monnaie dominante pourrait sortir de cette mauvaise passe, soit, à la limite, sans aucun dommage, soit, à l'inverse, en perdant ce statut monétaire privilégié⁴ : aucun des prédécesseurs du dollar n'a perdu sa position dominante à cause de déficits chroniques en temps de paix. De plus, dans un régime de changes flottants et si le compte de capital n'est pas soumis à des restrictions, il est a priori souhaitable que les décideurs publics des États-Unis ne prennent aucune mesure exclusivement destinée à contenir le déficit américain. La tentation est donc forte de négliger complètement celui-ci et de s'en remettre aux mécanismes de marché, d'autant que bon nombre des scénarios possibles aboutissant à la résorption du déficit impliqueraient des difficultés politiques, économiques et financières non seulement aux États-Unis, mais aussi, de façon tout aussi grave, dans le reste du monde (la demande des États-Unis étant soumise à des restrictions) : voir l'appendice à l'Évaluation générale de la situation macroéconomique dans les *Perspectives économiques de l'OCDE* de mai 2005 (n° 77).

Mais la négligence n'est pas de mise. Même s'il n'y a pas lieu de prendre des mesures uniquement pour réduire la taille du déficit, il incombe aux autorités d'éviter d'aggraver le problème par leurs propres décisions budgétaires et de faire en sorte qu'aucune de leurs mesures économiques intérieures ne fausse les choix entre l'investissement aux États-Unis ou à l'étranger et, ce qui est plus important, entre l'épargne et la dépense. Dans la mesure où il existe un problème profondément enraciné de carence de l'épargne, dont le coût à court terme est masqué par la disponibilité d'une épargne étrangère à des conditions raisonnables, cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de fardeau à supporter un jour ou l'autre : les entrées financières permettent la mise en place de capital, mais les créances correspondantes seront détenues à l'étranger et les flux de revenus consécutifs iront à des résidents étrangers. Heureusement, les États-Unis sont sans doute l'économie la plus flexible de la zone OCDE, si bien que, lorsque l'ajustement extérieur – pour incertaine qu'en soit la date et quel qu'en soit l'effet sur le dollar – se produira finalement, au niveau de la production il induira un transfert de capital et de main-d'œuvre du secteur

non exportateur vers le secteur exportateur⁵. La facilité avec laquelle cet ajustement pourra être réalisé déterminera dans une large mesure les coûts de transition afférents. À l'évidence, le maintien de la flexibilité revêtira alors une importance primordiale.

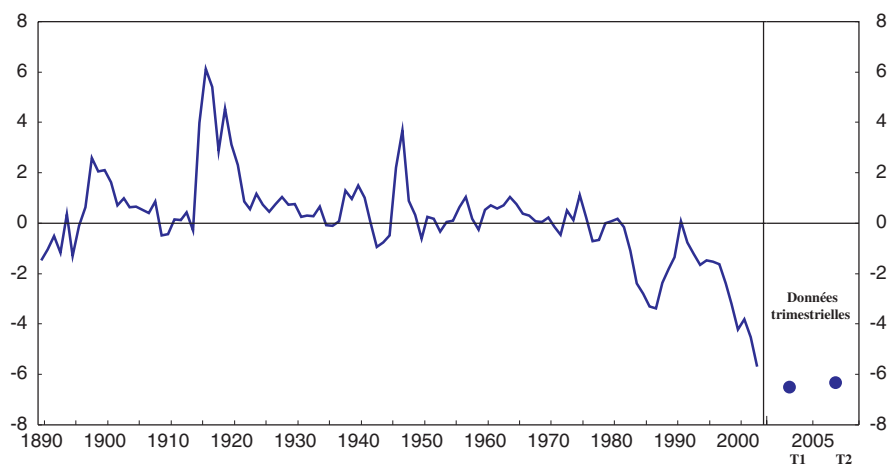
Ce chapitre examine d'abord l'évolution passée de la balance des opérations courantes et de sa contrepartie en termes de stocks, à savoir la position extérieure globale nette. L'analyse sera conduite successivement dans l'optique des échanges, des flux de capitaux et du solde épargne/investissement. Seront ensuite énumérés les divers arguments qui ont été avancés dans les études de plus en plus nombreuses en la matière pour étayer des évaluations optimistes ou pessimistes de l'évolution probable du déficit. Divers scénarios seront décrits brièvement. Le chapitre abordera ensuite les conséquences pour les politiques, d'abord pour le cadre de l'action budgétaire et monétaire puis pour les politiques microéconomiques, avant d'en tirer quelques conclusions.

Comment le déficit commercial des États-Unis a-t-il pu prendre une telle ampleur?

Que les États-Unis enregistrent un déficit courant estimé à 800 milliards de dollars cette année dans les prévisions les plus récentes de l'OCDE (n° 77 des *Perspectives économiques*) est sans précédent à plusieurs égards (Summers, 2004). *Premièrement*, aucun autre pays n'a jamais pu financer/maintenir un déficit comparable de près ou de loin; il équivaut à plus de 2 milliards de dollars par jour. Même si l'on tient compte de la taille énorme de l'économie américaine, le déficit des États-Unis représente néanmoins plus de 1½ pour cent du PIB mondial et près de 6½ pour cent du PIB des États-Unis, ce dernier chiffre étant lui-même plus élevé que dans tout autre pays de l'OCDE si l'on excepte l'Islande, le Portugal et la Hongrie. Résultat : les États-Unis attirent quelque 10 % de l'épargne mondiale et 75 % de l'épargne qui n'est pas affectée à des placements intérieurs (soit l'équivalent des trois quarts du total des excédents courants de tous les pays du monde) (Roubini et Setser, 2005; Obstfeld et Rogoff, 2005)⁶. *Deuxièmement*, même à leurs débuts, quand ils absorbaient une immigration massive et qu'ils installaient une grande quantité d'infrastructures, les États-Unis n'ont jamais enregistré un déficit de plus de 4 % du PIB, et avant le début des années 80 leur balance avait été proche de l'équilibre ou légèrement excédentaire pendant au moins un siècle (graphique 4.1). Aussi, le pays

Graphique 4.1. **La balance courante continue de se dégrader**

En pourcentage du PIB



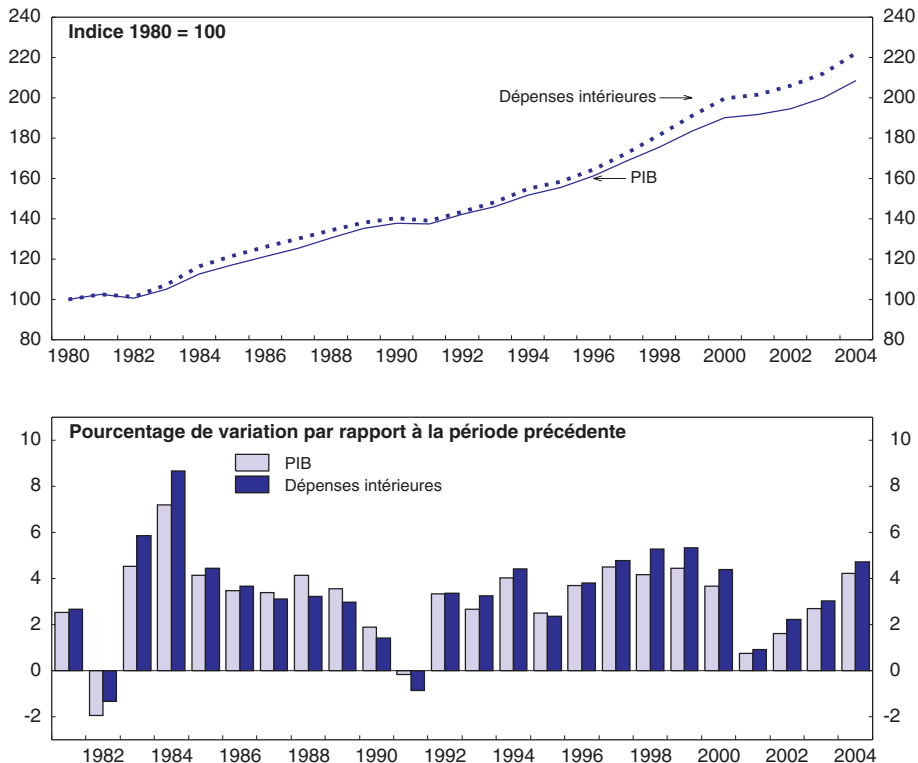
Source : Bureau of Economic Analysis.

disposait alors d'abondants avoirs extérieurs nets, officiellement estimés aux environs de 10 % du PIB des États-Unis. Même lors du creux de 1987, le déficit n'avait jamais dépassé 3½ pour cent du PIB.

Perspective commerciale

Cependant, dès le début des années 80, divers signes laissent présager des problèmes; en particulier, avec l'expansion de l'économie, la demande d'importations des États-Unis (du moins de marchandises) avait nettement tendance à être plus élevée à la marge que la demande additionnelle d'exportations américaines de leurs partenaires commerciaux (effet Houthakker-Magee, décrit dans Hooper et al. 2000)⁷. Lorsque la croissance de la production aux États-Unis a commencé d'égaliser les taux enregistrés par leurs partenaires commerciaux dans les années 80 (avec la première crise de la dette des PMA et la fin de la reprise de l'après-guerre en Europe), la hausse des dépenses intérieures des États-Unis s'est mise à dépasser de façon chronique l'expansion du PIB (graphique 4.2)⁸, ce qui a attiré les importations. Néanmoins, le dollar a grimpé en flèche et la balance courante des États-Unis s'est rapidement dégradée, son déficit culminant à 3.4 % du PIB en 1987. Ce processus a été inversé par une forte baisse du dollar dans la seconde moitié de la décennie, qui a amélioré la compétitivité-prix des exportations américaines et de la production des États-Unis en concurrence avec les importations⁹. Compte tenu des paiements découlant de la guerre du Golfe en 1991, la balance des opérations courantes est même redevenue très légèrement excédentaire cette année-là.

Graphique 4.2. **Croissance réelle des dépenses intérieures et du PIB**



Source : OCDE, base de données analytiques.

Depuis, la balance courante n'a cessé de se dégrader. Avec la fin de la brève phase de dépréciation du taux effectif du dollar en 1988, accompagnée d'une croissance plus rapide que dans les autres pays de l'OCDE, sinon dans le reste du monde, à partir de 1992, l'effet Houthakker-Magee s'est de nouveau affirmé, même si l'asymétrie sous-jacente des élasticités-revenu semble avoir diminué à partir des années 90 (Taylor, 2004; Chinn, 2005). La part des États-Unis dans les importations mondiales de biens et de services est passée de 14.3 % en 1991 à 18.8 % au pic de cycle en 2000, tandis que leur part des exportations a été à peu près stationnaire; selon des données en volume pondérées en fonction des marchés d'exportation, les exportateurs américains ont gagné des parts de marché jusque vers 1997-98 et en ont perdu régulièrement depuis lors. Le déficit de la balance courante s'est envolé (en dépit d'une amélioration tendancielle de la balance des services jusqu'aux alentours de 1996, et d'un excédent durable, quoique décroissant, du compte des revenus), pour atteindre 416 milliards de dollars ou 4.2 % du PIB en 2000 (tableau 4.1). Simultanément, on a relevé une augmentation sans précédent des dépenses privées par rapport au revenu disponible et une dégradation correspondante de la balance du secteur

Tableau 4.1. **La balance des paiements : perspective historique**

En milliards de dollars

	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005 S1
A. Compte des opérations courantes										
Exportations										
Biens	19.7	42.5	224.3	387.4	772.0	718.7	682.4	713.4	807.5	874.8
Services	6.3	14.2	47.6	147.8	299.5	288.4	294.9	309.1	343.9	372.7
Revenus perçus	4.6	11.7	72.6	171.7	350.9	288.3	270.8	309.8	379.5	440.6
Importations										
Biens	14.8	39.9	249.8	498.4	1 224.4	1 145.9	1 164.7	1 260.7	1 472.9	1 621.3
Services	7.7	14.5	41.5	117.7	225.3	224.0	233.7	256.7	296.1	318.9
Revenus versés	1.2	5.5	42.5	143.2	329.9	263.1	260.8	263.5	349.1	440.2
Transferts courants unilatéraux, net	-4.1	-6.2	-8.3	-26.7	-58.8	-51.9	-64.0	-71.2	-80.9	-96.3
Solde au titre des :										
Biens	4.9	2.6	-25.5	-111.0	-452.4	-427.2	-482.3	-547.3	-665.4	-746.5
Services	-1.4	-0.3	6.1	30.0	74.1	64.5	61.1	52.5	47.8	53.8
Biens et services	3.5	2.3	-19.4	-80.9	-378.3	-362.7	-421.2	-494.8	-617.6	-692.8
Revenus	3.4	6.2	30.1	28.6	21.1	25.2	10.0	46.3	30.4	0.4
Balance courante	2.8	2.3	2.3	-79.0	-416.0	-389.5	-475.2	-519.7	-668.1	-788.6
Part du PIB (%)	0.5	0.2	0.1	-1.4	-4.2	-3.8	-4.5	-4.7	-5.7	-6.4
B. Compte financier¹										
Actifs des États-Unis à l'étranger, net										
Actifs de réserve officiels, net	2.1	3.3	-7.0	-2.2	-0.3	-4.9	-3.7	1.5	2.8	9.1
Autres actifs de l'État, net	-1.1	-1.6	-5.2	2.3	-0.9	-0.5	0.3	0.5	1.2	9.5
Actifs privés, net										
Investissement direct	-2.9	-7.6	-19.2	-37.2	-159.2	-142.3	-154.5	-140.6	-252.0	-121.2
Titres étrangers	-0.7	-1.1	-3.6	-28.8	-127.9	-90.6	-48.6	-156.1	-102.4	-149.4
Actifs étrangers aux :										
États-Unis, net	2.3	6.4	62.6	141.6	1 046.9	782.9	794.3	889.0	1 440.1	1 273.0
Actifs officiels, net										
Titres du Trésor des États-Unis	0.7	9.4	11.9	30.2	-5.2	33.7	60.5	184.9	272.6	74.1
Autres actifs étrangers, net										
Investissement direct	0.3	1.5	16.9	48.5	321.3	167.0	80.8	67.1	106.8	105.3
Titres du Trésor des États-Unis	-0.4	0.1	2.6	-2.5	-70.0	-14.4	100.4	104.4	107.0	161.6
Autres titres des États-Unis	0.3	2.2	5.5	1.6	459.9	393.9	283.3	226.3	369.8	390.6

1. Les chiffres positifs dénotent des entrées.

Source : Bureau of Economic Analysis.

privé (Godley et Izurieta, 2004), associées en partie aux effets de richesse découlant de la vive expansion des marchés boursiers.

De l'avis général, une fois que la récession depuis longtemps attendue se produirait, le dollar se déprécierait, et, compte tenu de l'effet revenu sur la demande d'importations, la balance des opérations courantes s'ajusterait suffisamment pour retrouver une position viable. Toutefois, la récession de 2001 aux États-Unis a été légère et, en particulier, plus faible que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, de sorte que le dollar a continué de s'apprécier en termes effectifs jusqu'au début de 2002. Même la dépréciation ultérieure n'a pas été assez forte pour neutraliser l'action combinée de l'effet revenu de l'avantage de croissance réelle des États-Unis¹⁰, de la série de fortes réductions d'impôts, d'une vive hausse de la facture énergétique due à l'envolée des prix mondiaux du pétrole et du gaz naturel et d'une tendance croissante chez les producteurs étrangers et les grossistes américains à pratiquer la tarification en fonction du marché, l'absorption des hausses de coûts dans les marges bénéficiaires atténuant les effets de la dépréciation¹¹. Le consommateur américain a donc été largement protégé contre l'habituel ajustement commercial à la suite de la récente dépréciation (par conséquent, une réorientation des dépenses suffisante pour induire un déficit courant viable exigera une dépréciation plus marquée, toutes choses égales par ailleurs). La montée des déficits des États-Unis n'a connu qu'un répit très éphémère en 2001. Depuis, le déficit des échanges de marchandises a continué de croître presque inexorablement; l'excédent au titre des services non facteurs décroît lentement; le solde de la balance des revenus est resté à peu près stationnaire, quoique positif jusqu'au deuxième trimestre de cette année, en dépit du niveau élevé et croissant de l'endettement extérieur net¹²; la dernière composante, le déficit des transferts courants, se creuse peu à peu. En conséquence, la balance des opérations courantes a suivi de très près l'évolution de la balance des marchandises (et de la balance des biens et services). Au premier semestre 2005, avant les effets des cyclones, le déficit courant atteignait déjà 789 milliards de dollars en taux annuel (6,4 % du PIB). Entre-temps, le besoin de financer ces déficits commerciaux chroniques a fait passer l'endettement extérieur net à quelque 2 500 milliards de dollars, soit 22 % du PIB, en 2004 (tableau 4.2) (et plus de 200 % des recettes d'exportations au titre des biens et services), niveau proche du précédent record absolu de 26 % établi en 1894 (Obstfeld et Rogoff, 2005). Cette hausse a été limitée ces dernières années par des effets d'évaluation favorables (480 milliards de dollars en moyenne par an en 2002-2004), imputables non seulement aux variations des taux de change – une dépréciation de 10 % du dollar représente un transfert de près de 6 % du PIB de la part du reste du monde, soit l'équivalent de près d'une année de la détérioration récente du compte courant (Gourinchas et Rey, 2005b) – mais aussi aux gains et pertes en capital sur les actifs sous-jacents. Avec le raffermissement du dollar en 2005, l'endettement net souffrira des effets de valorisation qui pourraient en eux-mêmes, toutes choses égales par ailleurs, aggraver la position extérieure globale nette à raison de quelque 200 milliards de dollars (Shin, 2005). Bien que les États-Unis soient encore loin d'être le plus gros débiteur en proportion du PIB parmi les pays de l'OCDE (tableau 4.3), ils pourraient bientôt être en passe de rejoindre le peloton de tête. En conséquence, une part accrue du PIB devra être versée à l'étranger sous forme de revenus d'investissements, ce qui rognera d'autant les revenus réels des résidents des États-Unis.

Tableau 4.2. **Position extérieure globale nette des États-Unis**

En milliards de dollars, valeurs en fin d'année

	1976	1982	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Actifs des États-Unis à l'étranger									
Avec investissements directs au :									
Coût de remplacement	457.0	1 108.4	2 179.0	3 486.3	6 238.8	6 308.7	6 645.7	7 641.0	9 052.8
Prix du marché	n.d.	961.0	2 294.1	3 964.6	7 401.2	6 930.5	6 807.8	8 296.6	9 972.8
Actifs officiels de réserve des États-Unis	44.1	143.4	174.7	176.1	128.4	130.0	158.6	183.6	189.6
Autres actifs du gouvernement des États-Unis	45.0	76.9	84.3	85.1	85.2	85.7	85.3	84.8	83.6
Investissements directs à l'étranger									
Coût de remplacement	222.3	374.1	616.7	885.5	1 531.6	1 693.1	1 860.4	2 062.6	2 367.4
Prix du marché	n.d.	226.6	731.8	1 363.8	2 694.0	2 314.9	2 022.6	2 718.2	3 287.4
Obligations	34.7	56.6	144.7	413.3	572.7	557.1	705.2	874.4	916.7
Actions	9.5	17.4	197.6	790.6	1 852.8	1 612.7	1 374.7	2 079.4	2 520.1
Actifs étrangers aux États-Unis									
Investissements directs au :									
Coût de remplacement	292.1	779.5	2 424.3	3 944.7	7 620.0	8 228.1	8 752.9	9 797.7	11 537.0
Prix du marché	n.d.	725.1	2 458.6	4 270.4	8 982.2	9 269.9	9 263.0	10 669.0	12 515.0
Actifs officiels étrangers aux États-Unis	104.4	189.1	373.3	682.9	1 030.7	1 109.1	1 251.0	1 567.1	1 982.0
Titres du gouvernement des États-Unis	72.6	132.6	291.2	507.5	756.2	847.0	970.4	1 192.2	1 499.6
Titres du Trésor des États-Unis	70.6	124.9	285.9	490.0	639.8	720.1	812.0	990.4	1 260.5
Investissements directs aux États-Unis									
Coût de remplacement	47.5	184.8	505.3	680.1	1 421.0	1 518.5	1 517.4	1 585.9	1 708.9
Prix du marché	n.d.	103.4	539.6	1 005.7	2 783.2	2 560.3	2 027.4	2 457.2	2 686.9
Autres titres du Trésor des États-Unis	7.0	25.8	152.5	327.0	381.6	375.1	473.5	543.2	639.7
Obligations	12.0	16.7	238.9	459.1	1 068.6	1 343.1	1 531.0	1 707.9	2 059.3
Actions	42.9	76.3	221.7	510.8	1 554.4	1 478.3	1 248.1	1 700.9	1 928.5
Devises	11.8	31.3	85.9	169.5	256.0	279.8	301.3	317.9	332.7
Position extérieure globale nette									
Avec investissements directs au :									
Coût de remplacement	164.8	329.0	-245.3	-458.5	-1 381.2	-1 919.4	-2 107.3	-2 156.7	-2 484.2
Part du PIB (%)	9.0	10.1	-4.2	-6.2	-14.1	-19.0	-20.1	-19.6	-21.2
Prix du marché	n.d.	235.9	-164.5	-305.8	-1 581.0	-2 339.4	-2 455.1	-2 372.4	-2 542.2
Part du PIB (%)	n.d.	7.2	-2.8	-4.1	-16.1	-23.1	-23.4	-21.6	-21.7

Source : Bureau of Economic Analysis.

Analyse en termes de flux de capitaux

Tandis que la balance courante est un agrégat lié au commerce extérieur, pour la plupart des observateurs ce ne sont pas les facteurs commerciaux¹³ qui rendent compte du niveau ou de la dégradation du solde; de fait, les perspectives perçues des gains de productivité¹⁴ et les taux de rendement sont les éléments fondamentaux qui déterminent conjointement les revenus, les prix des actifs, les taux d'intérêt et les taux de change intérieurs et étrangers, et donc, simultanément, les soldes des opérations courantes et des opérations en capital (Bernanke, 2005). Actuellement, les opérateurs étrangers ont plus d'appétit pour les actifs des États-Unis que les résidents américains n'en ont pour les placements à l'étranger, ce qui élève la valeur du dollar jusqu'à un point tel que la balance commerciale accuse un déficit considérable. De l'autre côté de la balance des paiements (ce que l'on appelle aujourd'hui le « compte financier »), les entrées et les sorties de capitaux ont énormément augmenté au fil du temps¹⁵, si l'on excepte la période récessive du début de la décennie actuelle, et il en a été de même pour les stocks correspondants. Les avoirs extérieurs bruts des États-Unis, à près de 85 % du PIB, sont inférieurs à leurs engagements extérieurs bruts (107 %). Ce n'est qu'en 2003 que les résidents des États-Unis ont

Tableau 4.3. **Position créditrice nette des pays de l'OCDE**

	En pourcentage du PIB			
	1990 ¹	2000 ¹	2003 ¹	2003 ²
Australie	-47.4	-65.2	-59.1	-74
Autriche				-22
Belgique				34
Canada	-38.0	-30.6	-20.6	-21
Danemark		-21.5	-13.0	-20
Finlande	-29.2	-58.2	-35.9	-28
France				4
Allemagne				8
Grèce				-60
Islande	-48.2	-55.5	-66.0	-82
Italie				-10
Japon				37
Pays-Bas				-15
Nouvelle-Zélande	-88.7	-120.8	-131.0	-90
Norvège				45
Portugal				-64
Espagne				-45
Suède	-26.6	-36.7	-26.5	0
Suisse				145
Royaume-Uni				-6
États-Unis				
Investissements directs au coût de remplacement	-4.2	-14.1	-19.6	-19.6
Investissements directs aux prix du marché	-2.8	-16.1	-21.6	-21.6

1. Tous les chiffres proviennent de Edwards (2005a).

2. Tous les chiffres sont estimés à partir de Lane et Milesi-Ferretti (2005a).

Source : S. Edwards (2005), « Is the US Current Account Deficit Sustainable? And If Not, How Costly is Adjustment Likely To Be? », draft paper prepared for the Spring 2005 meeting of the Brookings Panel on Economic Activity, 16 mars, tableau 5 et estimations OCDE à partir de P.R. Lane et G.M. Milesi-Ferretti (2005), « Financial Globalization and Exchange Rates », IMF Working Paper WP/05/3, janvier, graphique 1.

recommencé à accroître le montant de leurs investissements à l'étranger, la plupart de ces placements supplémentaires étant effectués sous forme de fonds liquides, vraisemblablement de faible risque, transitant par les banques. En revanche, de même que la demande de biens et services étrangers des résidents des États-Unis a fortement augmenté, la demande étrangère d'actifs des États-Unis a grimpé en flèche depuis 1990¹⁶. D'aucuns font valoir que l'énorme expansion des portefeuilles mondiaux a eu une incidence beaucoup plus importante que leur rééquilibrage au profit des actifs des États-Unis (Ventura, 2001). De fait, la part des engagements des États-Unis dans le portefeuille du reste du monde s'est orientée à la hausse depuis 1980, et surtout dans la seconde moitié des années 90 (où elle a atteint un tiers), mais elle s'est ensuite très fortement contractée (Lane et Milesi-Ferretti, 2005b). La demande accrue d'actifs des États-Unis émanait des banques centrales étrangères (voir ci-après) ainsi que des investisseurs privés. Elle s'est traduite en grande partie par des investissements directs et des investissements de portefeuille en actions avant l'éclatement de la bulle boursière; plus récemment, les investisseurs ont vu surtout dans les États-Unis un refuge sûr : les entrées se sont concentrées sur les titres de créance, en particulier ceux émis par le Trésor des États-Unis – près de 380 milliards de dollars en 2004, assez pour financer plus de 90 % du déficit fédéral (dans l'optique des comptes nationaux) de l'an dernier. En conséquence, la part des titres de la dette fédérale des États-Unis détenue par des investisseurs étrangers a doublé

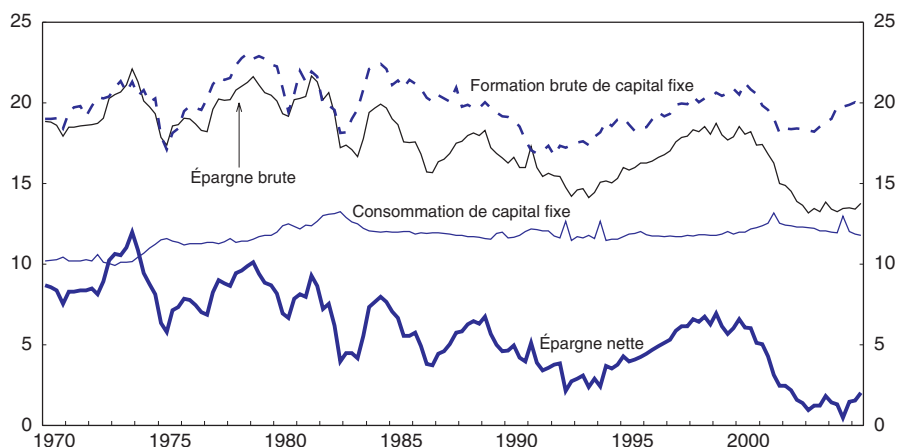
en moins d'une décennie pour atteindre 48 %, et les chiffres sont encore plus élevés si l'on ne prend en compte que les effets du Trésor négociables (Higgins et Klitgaard, 2004; Wu, 2005)¹⁷. Néanmoins, en 2004 les titres du gouvernement des États-Unis n'ont représenté (en valeur marchande) que 17 % du total des actifs des États-Unis détenus par des résidents étrangers : cette proportion était de 13 % seulement en 2000, mais elle avait atteint 19 % en 1992 et même 24 % en 1982 (Hung, 2005).

Le déficit comme symptôme d'une carence de l'épargne nationale

Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le solde de la balance courante est aussi, par définition, la contrepartie de la différence entre l'épargne et l'investissement, qui elle-même peut être définie en fonction des divers agents impliqués. Dans le cas des États-Unis, l'excédent de l'investissement sur l'épargne n'a pas été dû à un volume d'investissements anormalement élevé (si l'on excepte les achats de logements du secteur des ménages ces dernières années – voir ci-après et chapitres 1 et 2). L'investissement intérieur brut atteint péniblement 18-20 % du PIB depuis 1990, ce qui correspond à peu près à la médiane OCDE de 20.5 % pour ces dernières années, et l'on ne discerne guère de tendance à long terme (graphique 4.3). En réalité, c'est le manque d'épargne intérieure qui explique la nécessité d'emprunter à l'étranger pour financer des investissements profitables. L'épargne brute en pourcentage du PIB a dans l'ensemble diminué depuis le début des années 80, en partie à cause de la décreue de l'inflation; ce recul s'est accéléré à la fin des années 90 pour devenir de plus en plus préoccupant (Cotis et al., 2004). Entre 1998 et 2003, le taux d'épargne global du pays a baissé de 5 points de pourcentage, dont 55 % représentent une augmentation des entrées de capitaux et un creusement du déficit courant et le reste une contraction de l'investissement intérieur net. Initialement, cette évolution a probablement reflété l'action conjuguée du choc technologique asymétrique favorable et d'une réduction de la prime de risque sur les actifs en dollars. Ces deux facteurs ont relevé les anticipations des taux de rendement futurs de l'investissement et de la croissance des revenus, ce qui a attiré les capitaux de l'étranger – stimulant le dollar, déprimant la balance des opérations courantes (Hunt et Rebutti, 2003) et entraînant à la baisse les rendements obligataires à long terme (voir ci-après) –, et ces effets ont été capitalisés dans les plus-values boursières. Plus récemment, la pénurie d'épargne a résulté du bas niveau des taux d'intérêt et de son

Graphique 4.3. Épargne et investissement intérieurs

En pourcentage du PIB



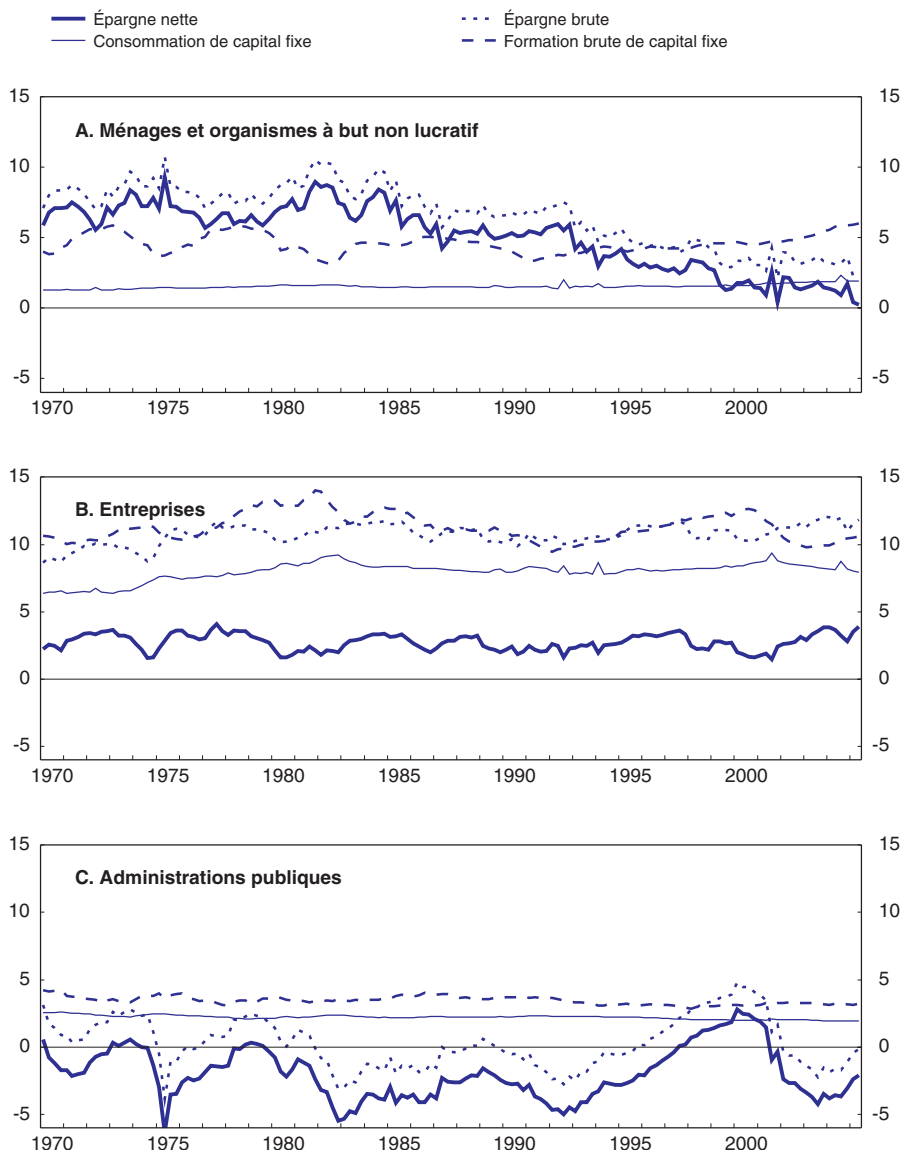
Source : Bureau of Economic Analysis.

impact sur le patrimoine immobilier¹⁸. En termes nets, l'épargne est pratiquement tombée à zéro pendant un bref laps de temps au début de 2003, et elle reste extrêmement faible à l'aune internationale : l'épargne nette du pays médian de l'OCDE représentait 7.4 % du PIB en 2003.

Dans une optique sectorielle (graphique 4.4), il n'apparaît pas que le secteur des entreprises soit responsable de cette pénurie, si ce n'est occasionnellement durant les phases descendantes du cycle : une légère hausse tendancielle de l'épargne brute des entreprises a été neutralisée par une accélération régulière de la dépréciation. De fait, ces dernières années, les entreprises des États-Unis ont contribué à l'excédent mondial d'épargne. En revanche, l'épargne publique – qui correspond en gros au solde du budget fédéral tel qu'il est couramment mesuré (chapitre 2) – semble afficher une position

Graphique 4.4. Épargne et investissement par secteur

En pourcentage du PIB



Source : Bureau of Economic Analysis.

chronique mais fortement procyclique, en particulier à la fin des années 90, lorsque les finances fédérales faisaient montre d'un dynamisme extraordinaire. Ainsi, c'est durant les années 80 (quand l'épargne et l'investissement privés évoluaient en parallèle) qu'il est devenu courant de parler d'un « double déficit », comme si un déséquilibre budgétaire entraînait à tout moment un déficit extérieur¹⁹. Cependant, le déficit extérieur a persisté tout au long de la période d'excédents budgétaires car le choc de la « nouvelle économie » a induit une hausse de l'investissement et une contraction de l'épargne. Il est désormais largement admis que, si les deux phénomènes sont intrinsèquement liés (selon le théorème de l'équivalence ricardienne, les agents privés reconnaissent dans une large mesure l'existence de la contrainte budgétaire de l'État et modulent donc leur taux d'épargne en fonction de leur appréciation du besoin d'augmenter les impôts pour maintenir le futur niveau probable des dépenses publiques²⁰), leur interrelation n'est nullement univoque. Certains experts ont estimé que la montée du déficit fédéral a évincé principalement les dépenses intérieures privées et non les exportations nettes (Ferguson, 2005). Selon leurs calculs, l'aggravation du déficit budgétaire structurel ne représente pas plus d'un point de PIB de l'accroissement du déficit de la balance courante.

Par conséquent, le principal responsable de la faiblesse et de la contraction de l'épargne intérieure est le secteur des ménages, dont le taux d'épargne diminue en termes nets et bruts depuis le début des années 80. Le rythme de ce déclin s'est atténué depuis le début du nouveau millénaire (il existe une tendance systématique à réviser le taux à la hausse – voir Gramlich, 2005), mais cette amélioration limitée a été plus que compensée au niveau global par la détérioration des finances publiques. La persistance de lourds déficits courants soulève des problèmes de viabilité : en effet, les investisseurs étrangers risquent d'exiger en définitive une hausse des rendements attendus aux États-Unis (nécessitant une baisse des prix des actifs américains) conjuguée à un relèvement des taux d'intérêt aux États-Unis et à une baisse du dollar pour continuer d'absorber le flux de créances sur les actifs des États-Unis et, a fortiori, pour conserver l'encours des titres en circulation. D'après certains observateurs, il existe une « fourchette de crédibilité » à l'intérieur de laquelle un pays peut s'abstenir de respecter les conditions de stabilité relatives au déficit budgétaire et/ou au déficit courant sans qu'il en résulte des effets prononcés sur les prix des actifs (Gramlich, 2004; Truman, 2005), mais quand les déficits augmentent, cette fourchette peut se réduire et susciter un risque de crise. De fait, dans une étude récente, Clarida *et al.* (2005) ont démontré qu'il existe pour la plupart des pays du G7 des seuils estimables au-delà desquels un ajustement de balance courante se produit; pour les États-Unis leur estimation est de -4.2 % du produit net (ce qui correspond à -2.75 % du PIB), mais le rythme d'ajustement aux États-Unis est beaucoup plus lent que dans les autres pays examinés.

Les risques liés aux mesures éventuellement requises pour restaurer la viabilité

Les prévisions de base de l'évolution des comptes extérieurs durant les prochaines années dans l'hypothèse d'un dollar inchangé varient considérablement, mais la plupart font apparaître un creusement rapide du déficit²¹. Parmi les pronostics extrêmes figurent ceux de Mann (2004), qui prévoit que le déficit courant, compte tenu des tendances actuelles, s'élèverait à 13 % du PIB en 2010, et de Roubini et Setser (2004), qui le voient atteindre 14 % (avec notamment un déficit du compte des revenus d'investissements de quelque 5 % du PIB) tandis que la position extérieure globale représenterait 107 % du PIB en 2015. On a cinq grandes raisons de penser que le déficit des États-Unis s'aggraverait

régulièrement – et que, par conséquent, la configuration actuelle des taux de change et des autres paramètres de l'économie n'est pas soutenable²² (voir l'encadré 4.1) – à moins que le dollar ne s'affaiblisse. *Premièrement*, les importations dépassant de près de moitié les exportations, la valeur en dollars du solde augmentera à moins que la croissance des exportations ne dépasse celle des importations dans la même proportion. *Deuxièmement*, même si l'asymétrie de Houthakker-Magee perd de sa pertinence en raison de la modification de la composition des échanges par pays et par produit, elle reste néanmoins présente : pour des taux de croissance similaires à ceux de leurs partenaires commerciaux, les exportations des États-Unis n'augmentent pas aussi rapidement que leurs importations. Au demeurant, les taux de croissance des États-Unis ont souvent dépassé ceux du reste du monde, du moins après pondération par les échanges. *Troisièmement*, la balance des revenus d'investissements va très probablement continuer de se dégrader fortement au fil du temps, compte tenu de l'écart entre les rendements obtenus par les résidents des États-Unis sur leurs investissements et le rendement moyen des

Encadré 4.1. Le niveau viable du déficit de la balance courante

La condition de stabilité du déficit extérieur est identique à celle du déficit budgétaire : le ratio d'équilibre de la dette extérieure au PIB est égal au ratio déficit primaire (biens, services et transferts)/PIB multiplié par le ratio unité plus taux de croissance nominale du PIB/différence entre taux de croissance nominale du PIB et taux d'intérêt nominal. Dans le cas des États-Unis, étant donné que le taux de croissance du PIB dépasse le taux d'intérêt, la condition est remplie avec un déficit primaire de proportions modérées. Cependant, le tout dernier déficit primaire, à quelque 6½ pour cent du PIB, impliquerait une stabilisation du ratio dette/PIB à un niveau largement supérieur à 100 % du PIB.

À supposer que le PIB nominal augmente d'environ 5 % par an, un certain nombre de scénarios qui satisferaient au critère de viabilité sont envisageables. *Premièrement*, le déficit devrait descendre à moins de 1¼ pour cent du PIB pour que le pic d'endettement se maintienne au niveau récent de 22 % du PIB. *Deuxièmement*, si le déficit de la balance courante ne s'ajustait pas du tout en proportion du PIB par rapport à sa toute dernière valeur observée (premier trimestre 2005), soit 6.4 %, la position extérieure globale nette s'établirait en définitive à 128 % du PIB, niveau qui n'a pratiquement jamais encore été atteint dans aucun pays développé. Avec une dette extérieure de cette ampleur et, partant, un lourd déficit de la balance des revenus, le déficit de la balance des biens et services devrait descendre aux environs de 1¼ pour cent du PIB. Par conséquent, un important ajustement de la balance commerciale s'avérerait finalement nécessaire même si le compte courant restait à son niveau actuel. *Troisièmement*, il existe diverses possibilités intermédiaires. À titre d'exemple, le déficit courant pourrait se stabiliser à une valeur récente, par exemple 500 milliards de dollars (Cooper, 2004), auquel cas il se réduirait en proportion du PIB pour avoisiner 2¼ pour cent tandis que la position extérieure globale atteindrait 46 % du PIB. Par ailleurs, s'appuyant sur la théorie de l'équilibre des portefeuilles de Mann, qui présume que les créances nettes sur les États-Unis en proportion de la richesse mondiale doivent se stabiliser, Truman (2005) estime que le déficit courant devrait redescendre à quelque 3 % du PIB et la position extérieure globale aux environs de 60 % du PIB. Enfin, si le solde de la balance des biens et services était égal à zéro, la position extérieure globale serait indéterminée; une valeur supposée de 50 % du PIB correspondrait à un déficit courant de l'ordre de 2¼ pour cent du PIB. Pour que ce résultat soit atteint en une décennie, il faudrait que la croissance des exportations dépasse celle des importations de 4 à 4½ points de pourcentage par an.

investissements étrangers aux États-Unis. Cet écart était encore de 1.0 point de pourcentage en 2004, de sorte que le déficit possible dans cette catégorie, aux niveaux d'endettement actuels, représenterait plus de 1 point de PIB. *Quatrièmement*, certains éléments donnent à penser que les facteurs démographiques expliquent en partie le profil des balances courantes à la fois dans le temps et d'un pays à l'autre (Lührmann, 2003; Domeij et Flodén, 2004); aux États-Unis, d'après certains auteurs, la vitesse relativement lente du vieillissement devrait avoir un effet négatif assez prononcé sur le compte courant ces deux prochaines décennies²³. *Enfin*, des simulations sur modèle macroéconométrique montrent que la plupart des scénarios conçus pour réaliser une amélioration substantielle de la balance courante engendrent des effets secondaires qui tendent à neutraliser le choc bénéfique initial (Brook et al., 2004) : ainsi, une dépréciation du dollar augmente les coûts et les prix, érodant la compétitivité et grignotant l'amélioration de la balance commerciale. L'idée la plus contestable est que la situation ne peut être désamorcée sans une sorte d'inversion ou de crise brutale; un certain nombre d'observateurs se refusent à écarter cette possibilité (voir, par exemple, Roubini et Setser, 2005; Mann, 2004; Wolf, 2004), car il est largement admis que le risque d'un tel dénouement est d'autant plus grand que l'endettement extérieur est plus élevé (voir, par exemple, Edwards, 2005b)²⁴.

Les études de plus en plus nombreuses consacrées aux crises concluent que celles-ci se produisent en général après la mise en route du processus d'ajustement extérieur, et ne sont pas un détonateur (celui-ci pourrait être par exemple une baisse du marché du logement), et que les dépréciations réelles les plus fortes dans les économies développées sont survenues à un moment où la croissance s'accélérait (Croke et al., 2005). Nombre d'auteurs concluent néanmoins que l'ajustement extérieur final s'accompagnera, au moins temporairement, d'un net affaiblissement de la croissance (exemple : Edwards, 2005a et b; Adalet et Eichengreen, 2005), sous l'effet d'une réduction du taux d'expansion de la demande interne²⁵. Des modèles ont été construits sur la base d'une diminution continue de la préférence nationale à l'étranger : il en ressort que la demande accrue d'actifs des États-Unis conduit à un dépassement de l'objectif concernant le niveau viable du déficit, avec une inversion très brutale²⁶.

Que le sentier d'ajustement soit lisse ou irrégulier, de l'avis général l'ajustement entraînera une certaine dépréciation du dollar. La plupart des observateurs ont tenté d'estimer l'ampleur de la dépréciation qui serait requise (tableau 4.4). Les résultats vont d'une faible réduction à un taux de 90 %. La diversité des estimations, même quand elles émanent des mêmes auteurs, souligne les incertitudes considérables entourant par exemple le déficit courant viable et la position extérieure globale, le modèle approprié et sa paramétrisation. Mais Obstfeld et Rogoff (2004) font valoir que le vrai problème n'est pas l'ampleur de la dépréciation monétaire. La dépréciation du dollar comblera le déséquilibre extérieur en modifiant les termes de l'échange entre les biens et services des États-Unis et ceux des autres pays. Ces auteurs estiment que cet effet est à peine égal à la moitié de celui d'un ajustement par substitution de biens exportables à des biens non exportables aux États-Unis (et par un processus inverse à l'étranger), qui doit résulter de chocs différentiels sur l'épargne et la productivité, lesquels auront pour effet secondaire une dépréciation du dollar. La dépréciation seule ne suffit pas pour résoudre le problème de la balance courante et maintenir en même temps une économie de plein emploi : les exportations nettes supplémentaires doivent aussi être induites par des mesures de réduction des dépenses ou d'accroissement de l'épargne. C'est là qu'intervient la nécessité d'une réduction du déficit budgétaire (voir ci-après)²⁷.

Tableau 4.4. Dépréciation du dollar et déficit de la balance courante des États-Unis

Étude/Auteurs	Déficit/dette : résultats ¹	Dollar : résultats
Obstfeld et Rogoff (2000)	PEGN : -20 %	Réel : -16 %
	BC : zéro	Nominal : -12 %
O'Neill et Hatzius (2002)	BC : -2 %	Réel : -43 %
Wren-Lewis (2004)	BC : -2 %	Yen/dollar : 88
		Dollar/euro : 1.18
Brook <i>et al.</i> (2004)	BC : s'améliore de 1.3-1.4 % de PIB	Nominal : -22.5 %
	BC : s'améliore de 2.5 % de PIB	Nominal : -15 % (plus hausse de 300 points de base des taux courts et durcissement budgétaire de 4.2 % du PIB)
Bénassy-Quéré <i>et al.</i> (2004)	Pas de résultats	Yen sous-évalué : 14.3-22.1 %
		Euro sous-évalué : 1.2-7.6 %
Mussa (2004)	PEGN : -40 à -50 %	Réel : -20 %
	BC : -2 %	
O'Neill et Hatzius (2004)	BC : -3 %	Réel : -21.6 à -23.6 %
	BC : -2 %	Réel : -32 à -34.1 %
	BC : zéro	Réel : -53 à -55 %
Obstfeld et Rogoff (2004)	BC : zéro	Réel : -14.7 à -33.6 %
Mann (2004)	BC : -10 %	Réel : -20 % plus -10 % en taux annuel
Roubini et Setser (2004)	PEGN : -55 %	Nominal : -50 %
	BC : -43 %	(déficit budgétaire progressivement résorbé)
Blanchard <i>et al.</i> (2005)	BC : zéro	Réel : -40 à -90 %
Truman (2005)	BC : -3.2 %	Réel : -28 %
Obstfeld et Rogoff (2005)	n.d.	Réel : -33.3 %
Gourinchas et Rey (2005b)	BC : zéro	Nominal : -13 à -18 % par an pendant 5 ans

1. En pourcentage du PIB. BC = solde de la balance courante ; PEGN = position extérieure globale nette (dette nette).
 Source : S. Edwards (2005), « Is the US Current Account Deficit Sustainable? And If Not, How Costly is Adjustment Likely To Be? », draft paper prepared for the Spring 2005 meeting of the Brookings Panel on Economic Activity, 16 mars, tableau 6, et OCDE.

Quel que soit le niveau viable du déficit courant en proportion du PIB, le déficit de la balance des biens et services devra descendre bien au-dessous de ce chiffre étant donné les probables déficits au titre des transferts et du compte de revenus. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, la balance des revenus est restée jusqu'ici à peu près en équilibre. Les répercussions financières de la dégradation de la position nette d'investissement international ont été retardées successivement par l'écart de rendement entre les avoirs et les engagements des États-Unis et par les effets de réévaluation dus à la dépréciation de 2002-03 ainsi que par les différences concernant les gains en capital sous-jacents²⁸. Toutefois, étant donné qu'en 2005 le dollar a retrouvé jusqu'ici de la vigueur et que l'écart de taux d'intérêt en faveur des États-Unis s'est creusé, il y a fort à parier que la balance des revenus d'investissements deviendra rapidement déficitaire d'ici l'année prochaine (Hatzius, 2005a), même si la performance récente des rendements sur les actifs étrangers surpasse celle des actifs des États-Unis. De plus, on peut penser que l'aggravation de l'endettement extérieur net alourdira en définitive la prime de risque sur le dollar (Al-Eyd *et al.*, 2005); pourtant, il n'apparaît pas l'heure d'indices dénotant une telle surprime. En tout état de cause, ce facteur pèse sur le taux de change d'équilibre, du fait de la nécessité d'engranger davantage de recettes sur les exportations de biens et de services non facteurs pour honorer les paiements d'intérêts sur la dette (Blanchard *et al.*, 2005).

La structure des flux de capitaux en direction et en provenance des États-Unis ces dernières années est un autre aspect de la situation récente qui intrigue maints

observateurs. *Premièrement*, le fait qu'il y a eu de nouveau des sorties nettes d'investissements directs (depuis 2002) et d'investissements de portefeuille (depuis 2003) n'a fait qu'accroître les besoins de financement des autres comptes (c'est-à-dire le recours à l'emprunt) – au total, ils ont atteint 1 192 milliards de dollars en 2004. En outre, ce résultat s'accorde assez mal avec l'affirmation selon laquelle les rendements prévus ajustés en fonction des risques sont supérieurs à ceux offerts à l'étranger. *Deuxièmement*, les banques centrales étrangères représentent une très large part des récentes entrées de capitaux²⁹. En dépit d'une certaine incertitude due aux différences entre les sources de données (voir l'appendice à l'étude de Higgins et Klitgaard, 2004), il semble que les banques centrales ont financé environ la moitié du déficit courant des États-Unis en 2003 et 2004 (mais leur contribution a été jusqu'ici nettement plus réduite en 2005). Leurs opérations ont porté essentiellement sur des titres du Trésor : de fait, ces achats officiels ont couvert la quasi-totalité de la composante non conjoncturelle des emprunts de l'administration fédérale des États-Unis au cours de ces dernières années. On a beaucoup débattu de l'impact de ces accumulations sur les taux d'intérêt à long terme aux États-Unis, les estimations allant de quelques points de base à près de deux points de pourcentage (Roubini et Setser, 2005)³⁰. Plus grande est l'importance de ce mécanisme, plus sérieux apparaissent un certain nombre de problèmes : ainsi, la vive expansion actuelle du marché du logement a peut-être déjà engendré une bulle immobilière (voir l'encadré 1.1 au chapitre 1). Quoi qu'il en soit, on peut légitimement douter que les banques centrales soient disposées à accroître leurs réserves à ce rythme pendant très longtemps encore (Summers, 2004). Fin 2003, le dollar représentait déjà 64 % des réserves de change mondiales, soit une hausse de 15 points de pourcentage par rapport à la fin de 1992 (Chinn et Frankel, 2005).

Les chances d'une normalisation en douceur

Indépendamment de l'hypothèse selon laquelle les entrées de capitaux continueront de répondre aux besoins d'un déficit courant croissant parce que les États-Unis sont un site propice à l'investissement (affirmation qui se fait plus rarement entendre depuis l'effondrement du marché boursier en 2000-01), l'argument le plus extrême en faveur de la durabilité de l'équilibre actuel, si fragile soit-il, a été avancé par Dooley *et al.* (2003). Ces auteurs affirment que la situation actuelle n'est pas sans rappeler le système de Bretton Woods – puisque des banques centrales étrangères, principalement asiatiques, ont mis en œuvre une stratégie de développement fondée sur les exportations, appuyée par des interventions massives pour empêcher leurs monnaies de s'apprécier face au dollar –, et ils parlent en conséquence d'un « Bretton Woods 2 ». Ils estiment que ce système restera intact « dans l'avenir prévisible ». De même, d'autres chercheurs ont fait valoir que la ligne de crédit des États-Unis envers le reste du monde ne comporte pas de calendrier de remboursement précis : la situation est analogue à celle d'une banque centrale émettant de la monnaie fiduciaire qui n'est « jamais » remboursable (McKinnon, 2001). Certains estiment que les institutions officielles étrangères sont mues par d'autres objectifs que le souci du profit qui anime les investisseurs privés (Hung, 2005). D'autres réfutent ce point de vue et soulignent que le dollar pourrait perdre son rang de principale monnaie de réserve internationale si l'inflation et/ou la dépréciation sapent la confiance en sa valeur ou si l'euro devient plus attrayant (Chinn et Frankel, 2005). D'autres encore vont même jusqu'à affirmer que la situation problématique actuelle pourra difficilement perdurer jusqu'à la fin de 2006 (Roubini et Setser, 2004 et 2005)³¹. De fait, les flux officiels concernés

s'apparentent aux crédits fournisseurs internationaux sur le marché commercial (Summers, 2004). On a également parlé de « codépendance mondiale » (Mann, 2004), les États-Unis étant tributaires des banques centrales étrangères pour le placement de leurs titres d'emprunt (789 milliards de dollars au total ces trois dernières années), tandis que celles-ci dépendent des États-Unis en tant qu'emprunteur et consommateur en dernier ressort (Cooper, 2001).

En tout état de cause, avoir un passif libellé en dollars donne aux États-Unis un avantage unique. Chaque fois que le dollar subit une dépréciation, les investisseurs étrangers sont probablement incités à accroître leurs achats d'actifs en dollars pour reconstituer la part de portefeuille correspondante (on parle de l'« effet de rééquilibrage des portefeuilles ». De surcroît, la dépréciation induit une valorisation des actifs : le compte de revenus s'améliore à la faveur des gains sur les actifs des États-Unis à l'étranger libellés en monnaies étrangères, et l'endettement extérieur net diminue également³². Ces gains en capital assouplissent la contrainte budgétaire externe et l'on a démontré qu'ils contribuent à renforcer les effets commerciaux des variations monétaires dans le cas des États-Unis, surtout à des échéances allant jusqu'à deux ans (Gourinchas et Rey, 2005a)³³. Mais leur impact est faible : selon une estimation récente (Obstfeld et Rogoff, 2005), ils ne réduisent l'ajustement de taux de change que de 13 % environ.

Tout récemment, la thèse optimiste a été étayée par l'argument selon lequel le déficit des États-Unis résulte d'un excédent d'épargne mondiale (Bernanke, 2005), ce qui contribue aussi à expliquer la faiblesse des rendements obligataires à long terme dans le monde. Malheureusement, cet accroissement de l'épargne n'a pas été observé aux États-Unis³⁴. L'une des principales raisons de cette surabondance d'épargne est le départ imminent à la retraite de la génération du baby-boom et l'augmentation consécutive du ratio retraités/actifs. Mais cela n'explique pas totalement le profil particulier des variations du taux d'épargne; en effet, la plus grande partie de l'épargne supplémentaire provient de pays en développement et de pays émergents à économie de marché qui ne sont pas confrontés à ces problèmes démographiques imminents (c'est le cas des pays dynamiques d'Asie)³⁵. Les balances courantes des pays non membres de l'OCDE se sont redressées à raison de quelque 420 milliards de dollars depuis 1997, après la vague de crises financières qui est partie du Mexique en 1994 pour gagner l'Asie en 1997-98 avant de toucher l'Argentine en 2001. Dans un premier temps, les gouvernements de ces pays ont dû adopter des politiques macroéconomiques pour ajuster leurs balances commerciales et s'abstenir d'emprunter; en définitive, beaucoup d'entre eux, surtout en Asie, ont choisi de réduire l'endettement national net en accumulant des réserves de change (même si c'est là un moyen coûteux et partiel pour se prémunir contre une brusque interruption des entrées de capitaux – voir Caballero et Panageas, 2005) afin d'éviter que ces événements ne se reproduisent. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, il est difficile de savoir combien de temps durera cette volonté d'accumuler des réserves. La flambée récente des prix du pétrole a été une troisième source d'épargne excédentaire : les recettes des producteurs ne sont que progressivement recyclées au profit des consommateurs sous la forme d'un accroissement des importations. Entre-temps, la plus grande partie de ces recettes sont épargnées, probablement sous une forme extrêmement liquide, essentiellement en dollars. Les marchés financiers s'attendent à ce que les cours du pétrole restent durablement élevés, aussi, tandis que la demande d'actifs en dollars ne sera peut-être pas inversée, elle s'essoufflera progressivement à mesure que l'épargne sera ponctionnée pour financer la consommation et l'investissement dans les pays producteurs. Dans la mesure où cela

entraîne des achats de biens et services américains, le besoin d'un financement disparaît. Toutefois, la part des États-Unis sur ce marché en expansion serait probablement plus faible que sa part dans l'accroissement des portefeuilles financiers des pays producteurs. En fin de compte, on peut se demander si l'excès d'épargne supposé persistera dans le moyen terme (Hatzius, 2005b).

Autre hypothèse qui conforterait une interprétation optimiste de la viabilité et de la résorption finale du déséquilibre : le renforcement de l'intégration financière mondiale³⁶ a atténué la « préférence nationale » (tendance des investisseurs à privilégier les placements nationaux au détriment des placements étrangers, ce qui nuit à une diversification efficace des portefeuilles) (Ferguson, 2005), exception faite du Japon. On estime que cela a facilité le financement des déficits de balance courante en général et du déficit américain en particulier³⁷ (les investisseurs étrangers s'orientant vers une pondération totalement ajustée en fonction des risques pour les placements aux États-Unis qu'ils ont en portefeuille). Les tenants de cette thèse affirment que la réduction de la préférence nationale adoucira aussi le processus de résorption des déficits (Greenspan, 2004), alors que les sceptiques voient là une « assurance trompeuse » (Obstfeld et Rogoff, 2005, page 19)³⁸. Indépendamment de la persistance des déficits courants, un autre indice du recul de la préférence nationale est l'affaiblissement apparent de la corrélation internationale des taux nationaux d'épargne et d'investissement (Blanchard et Giavazzi, 2002; Helliwell, 2004) (graphique 4.5). Dans la mesure où cette évolution et d'autres modifications fondamentales et permanentes de l'économie mondiale sont à l'origine du creusement du déficit, il y a plus de chances que sa résorption se fasse sans à-coups, et les conséquences pour la croissance et l'inflation aux États-Unis seront plus vraisemblablement légères (Ferguson, 2005). Mais l'érosion de la préférence nationale, de même que d'autres causes possibles de la taille et de la durabilité du déficit des États-Unis, notamment la codépendance mondiale et le vieillissement différentiel, se caractérisent toutes par des points d'arrêt naturels (Gramlich, 2005). Il reste une contrainte de solvabilité nationale à long terme qui s'impose à tous les pays, et plus particulièrement aux États-Unis (Pelgrin et Schich, 2004).

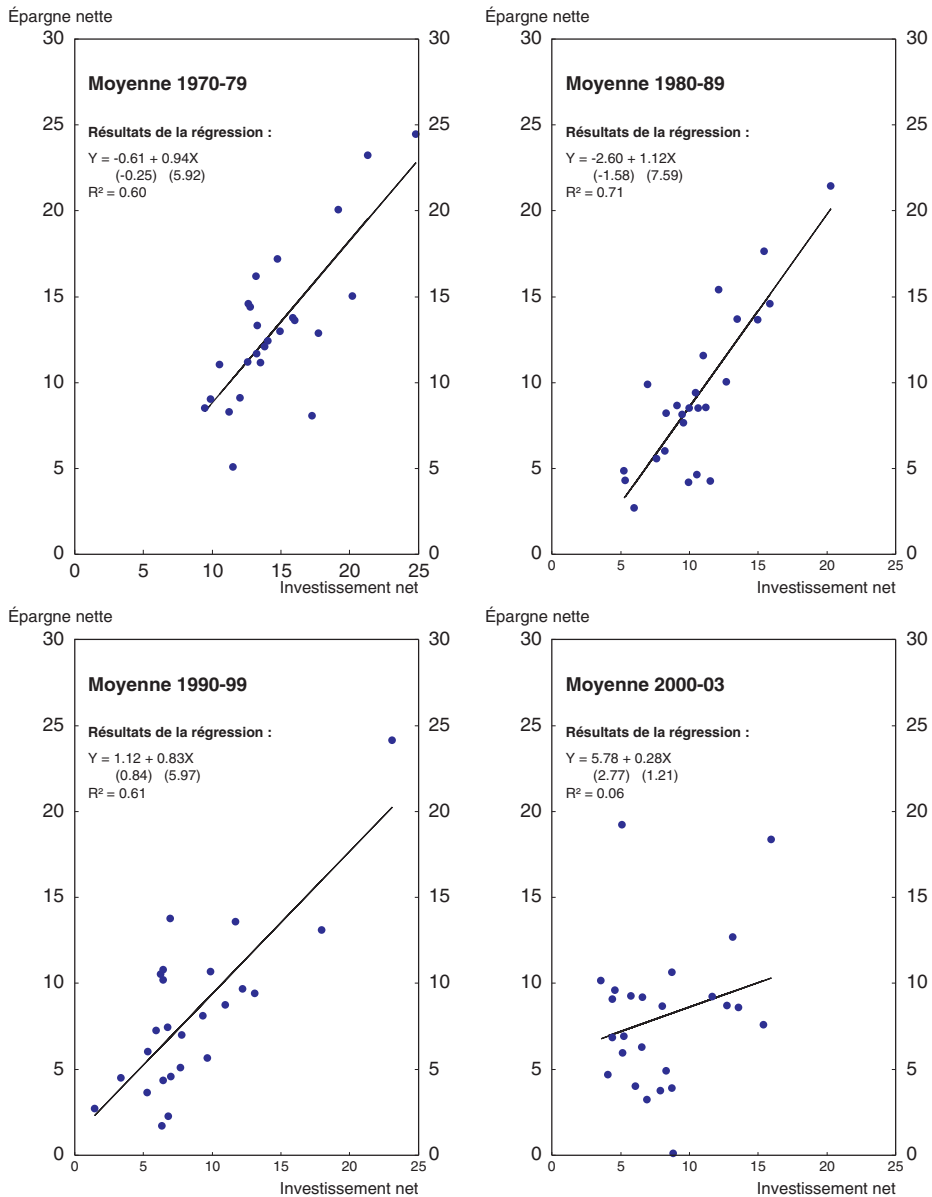
Incidences du déficit courant sur les politiques des États-Unis

Enseignements à tirer pour la politique macroéconomique

Dans un contexte de marchés de capitaux ouverts et efficaces et de libre flottement du dollar, il n'y a pas de raison de prendre des mesures spécifiquement destinées à réduire le déficit extérieur. De fait, des actions gouvernementales qui freineraient la croissance des États-Unis pour réduire le déficit américain affaibliraient la performance des États-Unis mais aussi celle de leurs partenaires commerciaux. Il faut plutôt se demander si le déficit ne résulte pas, du moins en partie, d'autres cadres d'action qui sont peut-être eux-mêmes inappropriés. La principale conclusion découlant de l'analyse qui précède est qu'il faut se focaliser sur l'insuffisance de l'épargne, et non tenter d'agir directement sur les flux d'échanges ou de capitaux eux-mêmes (par exemple en appliquant une surtaxe à l'importation analogue à celle des années 70, comme le proposent Godley *et al.* (2004), ou en adoptant le projet de loi de 2005 sur le plafonnement de la dette extérieure)³⁹. En effet, l'accroissement de l'épargne élève le niveau de vie futur, soit en finançant des investissements intérieurs qui stimulent la productivité, soit en réduisant les emprunts internationaux, ce qui allège les paiements d'intérêts futurs (Gramlich, 2005). Pour améliorer l'épargne, il faut agir en premier lieu sur le budget de l'État.

Graphique 4.5. **La fin du paradoxe de Feldstein-Horioka**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, base de données des Comptes nationaux annuels.

Il est reconnu de longue date que la politique budgétaire contribue aux résultats de la balance courante. Depuis le « double déficit » des années 80, les observateurs ont lié les deux phénomènes à des degrés divers. Selon une variante de cette thèse, l'effet émane davantage de la consommation publique que de la fiscalité (voir, par exemple, Faruquee *et al.*, 2005); en outre, il a été démontré que les achats publics de biens et services finaux ont un effet sur le solde extérieur beaucoup plus prononcé que les dépenses publiques au titre des salaires et traitements, apparemment parce que les premiers stimulent la production et l'investissement privé tandis que les secondes ont une action de freinage (Cavallo, 2005)⁴⁰. Une réduction du déficit fédéral des États-Unis abaisse le déficit extérieur dans la mesure où elle n'est pas complètement neutralisée par d'autres modifications du

comportement de l'épargne et de l'investissement privés. Toutefois, il apparaît que l'effet de la réduction du déficit budgétaire se traduira essentiellement par une baisse des taux d'intérêt et par un accroissement de la demande intérieure sensible aux variations des taux d'intérêt (et donc par une diminution de l'épargne privée) : l'évaluation la plus récente chiffre à 20-50 % à peine l'effet d'une hausse de la consommation publique sur la balance commerciale au cours d'une période de deux à trois ans⁴¹. L'assainissement budgétaire ne se substitue pas à la dépréciation du dollar : la détente des taux d'intérêt qui en résulte contribue en fait à induire la baisse du dollar qui stimulera l'accroissement souhaité des exportations nettes.

En ce qui concerne le rôle approprié des autorités monétaires, Blanchard *et al.* (2005) concluent qu'un durcissement de la politique serait stérile, car en limitant la dépréciation dans le court terme il l'amplifierait dans le long terme. Les auteurs font valoir que la solution passe par un meilleur dosage des politiques : une politique budgétaire plus restrictive et une politique monétaire plus souple aideraient à ajuster la balance des opérations courantes en abaissant le dollar tout en maintenant l'économie à un niveau de plein emploi. Pourtant, il n'est pas certain que la nécessaire stimulation des exportations nettes puisse être obtenue sans surchauffe, à moins de relever les taux pour évincer les dépenses des ménages. Truman (2005) défend une position qui prête à controverse. Il préconise un relèvement des taux d'intérêt pour freiner la croissance de la demande globale par rapport à l'offre globale.

L'Administration compte réduire le déficit fédéral de moitié d'ici à 2009 mais aussi accroître l'épargne privée par le biais des comptes d'épargne éducation et maladie et encourager l'épargne-retraite sous forme de comptes privés optionnels qui seraient partiellement financés sur les ressources existantes du programme Social Security (voir le chapitre 2)⁴². Elle s'efforce aussi de mettre en œuvre des réformes de la fiscalité et de la sécurité sociale favorables à l'épargne. En outre, elle préconise la suppression des droits de succession, qui réduirait peut-être l'incitation à consommer la totalité du patrimoine avant le décès. Enfin, l'Administration s'efforce de stimuler la croissance aux États-Unis et à l'étranger (avec, par exemple, le Partenariat économique États-Unis-Japon pour la croissance, le Groupe États-Unis-Brésil pour la croissance, l'achèvement du cycle de Doha et le Compte des défis du Millénaire).

Indépendamment de la réduction du déficit budgétaire fédéral, le moyen le plus efficace d'accroître l'épargne nationale et d'abaisser le déficit extérieur est de supprimer les distorsions du code fiscal à l'encontre de l'épargne. Le cas le plus flagrant est celui de la déductibilité des intérêts hypothécaires, qui crée une puissante incitation à emprunter, l'expérience montrant que la moitié des crédits sont affectés à la consommation, et viennent donc alourdir le déficit commercial⁴³. La suppression de cette déductibilité élargirait l'assiette fiscale, ce qui permettrait d'abaisser les taux d'imposition et de réaliser ainsi de notables gains d'efficacité (chapitre 2), mais en outre elle faciliterait le redéploiement de ressources qui s'avérera finalement nécessaire en faveur des exportations nettes dans le secteur des dépenses et en faveur des biens et services exportables dans celui de la production.

Le nécessaire ajustement de l'appareil industriel

L'une des prédictions les plus sûres découlant des observations des économistes sur les schémas d'ajustement aux déséquilibres extérieurs est que la part des biens et services exportables dans la production doit augmenter pour que la balance des opérations

courantes s'améliore⁴⁴. C'est la baisse du taux de change du dollar qui induirait cette modification de la structure industrielle. D'un point de vue historique, il apparaît que la part des biens exportables dans la production des États-Unis⁴⁵ a réagi aux variations des prix relatifs induites par la vigueur du dollar⁴⁶, peut-être encore plus que dans les autres pays de l'OCDE, surtout si l'on tient compte d'un degré plus limité d'ouverture aux échanges. Cela met en évidence la flexibilité de l'économie des États-Unis. Cependant, l'expérience passée se limite largement à une appréciation du dollar en termes pondérés des échanges, et il reste à se demander si, au moment où le dollar baissera, les ressources afflueront vers le secteur exportateur avec autant de souplesse et de régularité qu'elles en ont mis pour se retirer de ce secteur depuis le début des années 80. Les entreprises manufacturières américaines en particulier ont souffert ces dernières décennies non seulement de la hausse du taux de change, mais aussi des lourdes charges au titre des soins et des pensions des retraités (« coûts légués »), d'une pénurie chronique de main-d'œuvre qualifiée, due en partie aux carences du système éducatif obligatoire, et des dysfonctionnements du système d'imposition des sociétés (Bivens *et al.* 2003).

Des modifications complémentaires des politiques pourraient contribuer au renouveau du secteur exportateur, même si un accroissement des aides spécifiques aux industries manufacturières serait contre-indiqué⁴⁷. La mise en œuvre imminente de la prestation Medicare au titre des médicaments sur ordonnance allégera la charge au titre des dépenses de santé des retraités. Mais les modifications proposées des règles de financement des pensions à l'étude au Congrès durciraient les obligations pour les employeurs, de manière à éviter que des régimes à prestations définies insuffisamment capitalisés ne soient transférés à l'établissement public qui garantit ces prestations (chapitre 2). Des initiatives publiques visant à améliorer les qualifications des ouvriers seraient indiquées, car ces formations sont offertes en quantité insuffisante par les employeurs, qui ne peuvent pas en recueillir les avantages économiques (voir ci-après). L'impôt sur les sociétés est devenu encore moins efficace avec le temps et il doit être réorganisé, sinon complètement remplacé (chapitre 2). Enfin, une ouverture accrue des marchés par les États étrangers en réponse à une heureuse issue du cycle de Doha offrirait aux entreprises américaines plus compétitives davantage de possibilités de pénétrer sur de nouveaux marchés à l'étranger ou d'y renforcer leur présence. En tout état de cause, un nouveau creusement du déficit accentuerait certainement le risque de voir aboutir les pressions en faveur de politiques protectionnistes, ce qui rendrait plus difficile une résorption du déficit sans répercussions négatives sur le bien-être des résidents des États-Unis. Un exemple marquant à cet égard est le projet de loi qui prévoit d'imposer des droits généralisés sur toutes les importations en provenance de Chine si celle-ci refuse d'accroître la flexibilité de son taux de change.

Kennedy et Sløk (2005) ont récemment examiné le rôle possible de diverses autres réformes structurelles dans la réduction des déséquilibres extérieurs d'un large échantillon de pays de l'OCDE. Tandis que des études ont constaté que certaines réformes du marché du travail (réduction du coin fiscal sur le revenu d'activité et allègement du régime de protection de l'emploi) semblent avoir une incidence favorable sur la balance courante dans l'optique du commerce extérieur (mais pas du point de vue des flux de capitaux ou du solde épargne/investissement), les travaux empiriques de ces deux auteurs couvrant 13 pays de l'OCDE sur plus de deux décennies ont donné des résultats peu satisfaisants pour diverses variables du marché du travail. Toutefois, les réformes des marchés de produits (réduction de la restrictivité du régime de l'IDE et indice des

réglementations sur les marchés de produits) et des marchés financiers (effet mesuré approximativement par l'élévation du ratio capitalisation boursière/PIB) ont un impact négatif sur la balance des opérations courantes. Au total, il n'y a pas lieu de croire que ces réformes structurelles destinées à stimuler la croissance auront des retombées favorables sur la balance courante (OCDE, 2005a, encadré 1.4) : à l'évidence, le fait que les États-Unis ont adopté la plupart d'entre elles depuis longtemps (voir ci-après) est l'une des raisons de leur déséquilibre extérieur actuel. Pourtant, l'application continue de ces réformes ailleurs peut stimuler la performance économique dans le reste du monde et contribuer à corriger les déséquilibres externes à l'échelle planétaire.

Le secteur du logement est probablement le moins exportateur et le plus susceptible de souffrir d'un ajustement extérieur induit par la dépréciation du dollar, qu'elle s'accompagne d'un durcissement de la politique monétaire ou de la politique budgétaire (Tilton, 2005). La construction résidentielle a été le principal bénéficiaire de la surévaluation du dollar, de la faiblesse des taux d'intérêt et de l'extrême générosité du régime d'imposition des personnes physiques. La conjonction de ces facteurs stimulants s'est traduite par une expansion sans précédent depuis les années 70 (voir le premier chapitre). Heureusement, la construction *non résidentielle* serait probablement stimulée par un ajustement induit par le dollar, une fois dissipés les effets conjoncturels, étant donné qu'une forte augmentation des capacités sera nécessaire pour ramener le déficit du poste des marchandises au-dessous du niveau qui peut être atteint en déplaçant la demande intérieure vers la demande étrangère pour les mêmes articles et en augmentant le taux d'utilisation des capacités existantes (Tilton, 2005). Cette extension sera particulièrement importante pour plusieurs types d'infrastructure, principalement les ports, où les contraintes de capacité prennent rapidement de l'ampleur : d'après l'US Chamber of Commerce, dans 12 des 16 ports que cet organisme a récemment étudiés l'insuffisance des capacités posera un problème sérieux à l'horizon 2010 (US Chamber of Commerce, 2003).

Un large éventail de données microéconomiques appuient la conclusion selon laquelle un degré élevé de flexibilité a aidé l'économie des États-Unis à redéployer sa structure industrielle de façon plus ordonnée que ne l'ont fait les autres pays de l'OCDE (Kongsrud et Wanner, 2005)⁴⁸. Le fait le plus important est que le marché du travail présente un certain nombre de caractéristiques dénotant un ajustement rapide :

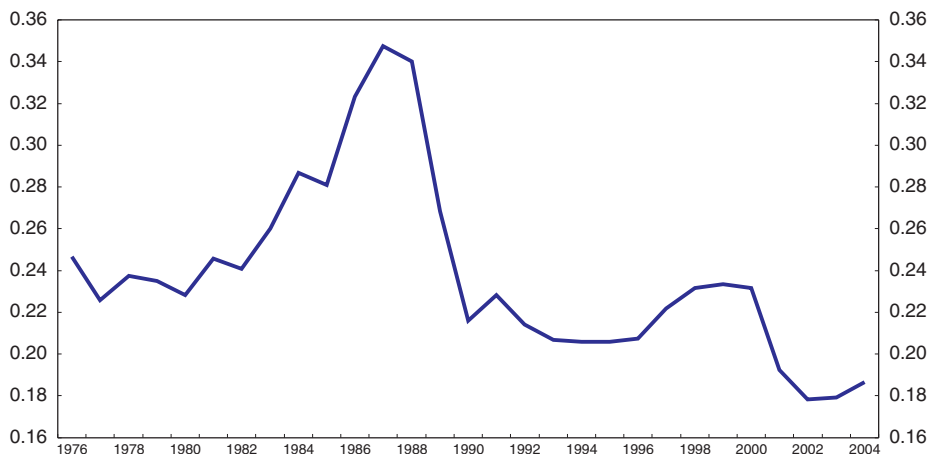
- les taux de chômage de longue durée sont bas ;
- les taux de sortie du chômage sont élevés ;
- l'ancienneté dans l'emploi est réduite ;
- les migrations internes sont intenses ;
- la protection de l'emploi est faible ;
- les incitations au réemploi sont vigoureuses (les taux de compensation sont bas et des sanctions sont couramment appliquées); et
- le mode de formation des salaires est flexible (la densité et la couverture syndicales sont faibles).

En conséquence, d'après Kongsrud et Wanner (2005), les États-Unis ont la meilleure capacité d'ajustement du marché du travail de la zone OCDE, même si la rançon de cette flexibilité est une insécurité considérable pour les travailleurs⁴⁹. De surcroît, l'aptitude des marchés du travail des États-Unis à s'adapter aux chocs locaux et régionaux semble avoir nettement augmenté avec le temps, ce qui donne à penser que l'ajustement aux

fluctuations sectorielles n'est peut-être pas aussi coûteux que dans le passé. L'écart-type des taux de chômage de 50 États a marqué une nette tendance à la baisse ces trois dernières décennies. Même si l'on fait abstraction de la baisse du taux de chômage global en comparant deux années à taux similaires (1979 et 2002), il apparaît une réduction de 25 % de l'écart-type. Par ailleurs, en utilisant le coefficient de variation (ce qui implique une normalisation à l'aide du taux de chômage national), on constate encore une réduction d'ampleur comparable, surtout depuis le milieu des années 80 (graphique 4.6). De plus, ce mécanisme flexible d'ajustement des marchés du travail renforce l'efficacité des canaux d'ajustement macroéconomiques (Lane et Perotti, 1998)⁵⁰.

Graphique 4.6. La dispersion des taux de chômage dans les 50 États a diminué

Coefficient de variation, moyenne annuelle



Source : Bureau of Labor Statistics et estimations de l'OCDE.

Les États-Unis occupent aussi un rang très élevé pour un certain nombre d'indicateurs des marchés de produits, ce qui dénote une plus grande facilité d'ajustement. Ainsi, ils figurent parmi les premiers pays de la zone OCDE pour la mise en œuvre de réglementations sur les marchés de produits en vue de préserver les avantages de la concurrence (Conway *et al.*, 2005), même si d'importants obstacles à l'investissement étranger subsistent dans certains segments des transports.

Toutefois, il existe un nombre restreint de domaines où la flexibilité joue un rôle important et dans lesquels les États-Unis n'occupent pas un rang très satisfaisant et pourraient certainement mieux faire. Le point le plus primordial a trait à l'éducation et à la formation : plus abondante est la dotation en capital humain des travailleurs, surtout sous la forme de compétences générales, moins difficile sera le redéploiement de main-d'œuvre d'un secteur à l'autre⁵¹. Alors que les États-Unis se classent au premier rang en ce qui concerne la proportion de la cohorte de 45-54 ans ayant achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ils se situent tout juste au-dessus de la moyenne pour le groupe des 25-34 ans, ce qui montre que l'avantage sur les autres pays de l'OCDE s'amenuise. Tandis que le volume des activités d'enseignement et de formation financées par les employeurs est également supérieur à la moyenne, il est très loin des résultats affichés par les pays nordiques, en pointe dans ce domaine. Le soutien public à la formation des chômeurs est également réduit, alors même que les pertes de salaire résultant des licenciements sont plus élevées que dans les autres pays. Et les résultats de

comparaisons internationales sur des tests standardisés pour des jeunes de 15 ans ne sont particulièrement favorables aux États-Unis (OCDE, 2004). De fait, les États-Unis semblent avoir encore perdu du terrain ces dernières années (tableau 4.5). Un accroissement des dépenses en faveur des politiques actives du marché du travail, surtout celles conçues pour aider les travailleurs privés d'emploi du fait de la mondialisation, contribuerait à renforcer le sentiment de sécurité de l'emploi, et à désamorcer ainsi les pressions politiques en faveur du protectionnisme (OCDE, 2005b, chapitre 1).

Tableau 4.5. **Résultats des études PISA 2000 et 2003 pour les jeunes de 15 ans**

	États-Unis	Pays le plus performant	Moyenne OCDE
Mathématiques/espace et formes	472	553	496
PISA 2000	461	565	494
Mathématiques/variations et relations	486	548	499
PISA 2000	486	536	488
Mathématiques/qualité	476	549	501
Mathématiques/incertitude	491	545	502
Mathématiques/total	483	544	500
PISA 2000	493	557	500
Lecture	495	543	494
PISA 2000	504	534	500
Science	491	548	500
PISA 2000	499	552	500

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, Paris.

Le droit des faillites est un autre aspect du cadre institutionnel des États-Unis qui pourrait entraver la restructuration industrielle. La législation fédérale vient de faire l'objet d'une réforme cette année, mais les modifications qui ont été apportées ne touchaient que les chapitres relatifs à la faillite personnelle. L'objectif était de faire en sorte qu'il soit plus difficile pour des particuliers d'annuler la totalité de leurs dettes. Toutefois, entre 10 et 20 % de ces faillites pourraient concerner en fait des petites entreprises, ce qui implique une sous-comptabilisation considérable des défaillances d'entreprise (Lawless et Warren, 2005). Cela a conduit certains observateurs à s'inquiéter d'une diminution du crédit disponible pour les créations d'entreprise, étant donné que beaucoup d'entrepreneurs recourent à l'endettement par carte de crédit pour financer leur affaire au départ. Mais le problème réside dans le chapitre 11 de la loi sur les faillites, qui assure aux entreprises une protection contre les créanciers pendant leur restructuration. S'il est naturellement souhaitable que des sociétés en difficulté ne soient pas poussées immédiatement à la liquidation (en vertu du chapitre 7 de la loi), on peut légitimement se demander si le système américain n'est pas trop lent, trop onéreux et trop généreux à l'égard des débiteurs, et surtout des gestionnaires de créances. Ce système est sans doute faussé dans la mesure où il autorise les entreprises défaillantes à rester en activité au-delà du stade où la solution la plus efficiente serait la liquidation, de sorte que les ressources qu'elles ont immobilisées seraient utilement affectées à d'autres emplois et que la capacité industrielle s'ajusterait (White, 1994). Du reste, peu d'entreprises qui invoquent le chapitre 11 de la loi sur les faillites réussissent à s'en sortir, et une forte proportion de celles qui le font subissent une nouvelle restructuration financière au bout de quelques années (Hotchkiss, 1995). Au total, à peine 7 % des sociétés invoquant le chapitre 11 refont surface et deviennent des entreprises performantes (Murray, 2004). Les résultats sont

particulièrement médiocres dans les instances auxquelles les grandes entreprises tendent à s'adresser : New York et le Delaware (LoPucki et Doherty, 2002). Le transport aérien est l'exemple le plus manifeste d'un secteur qui a recouru au chapitre 11 pour éviter les réductions d'activité.

Plusieurs solutions ont été proposées pour remplacer la démarche fondée sur la négociation qui caractérise le chapitre 11. L'une d'elles prévoit la mise aux enchères de la société, de façon à établir une distinction entre l'utilisation appropriée des actifs et la manière appropriée de partager la valeur de l'entreprise (là réside une des carences fondamentales du chapitre 11); une autre repose sur des options (Bebchuk, 1998). La dette (non garantie) pourrait être convertie en actions puis les nouveaux propriétaires pourraient décider de liquider ou non l'entreprise (Hart, 1999). Ou alors, des modifications pourraient être apportées dans le sens du système canadien de restructuration, étant donné que les entreprises qui en sortent ont beaucoup plus de chances de survivre que leurs homologues des États-Unis (Fisher et Martel, 1996). Parmi d'autres réformes moins radicales mais bénéfiques, on peut citer une limitation de la période passée sous la protection du chapitre 11.

Enfin, s'ils restent moins fautifs que beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les États-Unis accordent néanmoins un important soutien public à l'agriculture. Cette action immobilise des ressources dans le secteur et les empêche de se redéployer dans d'autres branches où les perspectives d'exportation sont plus prometteuses, même en l'absence d'une hypothétique liberté des échanges. Le sucre et le coton constituent les exemples les plus manifestes à cet égard.

L'ajustement de l'appareil industriel sera donc probablement moins coûteux que si les marchés et les institutions des États-Unis avaient été moins flexibles. Plus les facteurs de production sont mobiles (et plus ils disposent de temps pour se délocaliser), plus faible sera la variation requise du taux de change réel (Obstfeld et Rogoff, 2005)⁵². L'ajustement peut également être facilité si la gamme des produits exportés s'élargit (Gagnon, 2004). Il appartient donc aux décideurs publics des États-Unis d'examiner tous les aspects de leurs politiques économiques pour veiller à ce qu'elles ne gênent pas le processus d'ajustement, dès lors que celui-ci s'enclenche pour de bon.

Conclusions

On a fait valoir que le déficit de la balance courante des États-Unis a presque certainement atteint un niveau non soutenable, même s'il paraît devoir croître durant les prochaines années. Plusieurs modifications du comportement des acteurs du marché et des décideurs publics seront nécessaires simplement pour enrayer sa hausse tendancielle. Toutefois, il n'est pas recommandé de mesures spécifiques destinées exclusivement à maîtriser le déficit. Le gouvernement devrait s'attacher plutôt à examiner tous ses dispositifs d'action pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsions à l'encontre de l'épargne et que rien ne contrarie un redéploiement ordonné des ressources entre les secteurs. L'encadré 4.2 présente des recommandations plus détaillées.

Encadré 4.2. **Résumé des recommandations découlant de l'analyse du déficit de la balance courante**

- Il n'y a pas de raison de rechercher des mesures qui viseraient uniquement à abaisser le déficit extérieur.
- La façon appropriée de traiter le déséquilibre d'un point de vue macroéconomique est de veiller à ne rien faire qui décourage l'épargne. Cela signifie que l'administration fédérale devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour *réduire le déficit budgétaire*, même si les gains dans l'optique de l'épargne nationale et de la balance courante sont faibles. Cette politique prudente se justifie d'elle-même (voir le chapitre 2).
- *Il faudrait supprimer les distorsions notoires du code fiscal à l'encontre de l'épargne.* Une orientation plus marquée vers une imposition des personnes physiques fondée sur la consommation peut aussi se justifier par les gains d'efficacité escomptés. Mais pour s'assurer d'une amélioration des finances publiques, il faudrait de préférence instituer une TVA, et non augmenter la pléthore d'incitations à l'épargne. De même, la base d'imposition devrait être élargie de façon à inclure les paiements d'intérêts hypothécaires et les avantages annexes, en particulier les cotisations d'assurance-maladie (chapitre 2). La conviction que les titres adossés à des créances hypothécaires émis par les grandes entreprises parrainées par l'État bénéficient d'une garantie publique a également contribué au niveau excessivement bas des taux hypothécaires et à la hausse inconsidérée des investissements résidentiels. Réduire l'attrait de ces investissements permettrait au pays d'utiliser plus efficacement un capital limité et faciliterait la restructuration de ce secteur non exportateur particulièrement important.
- *Il faut continuer de laisser le dollar réagir en souplesse au jeu des mécanismes de marché.* Dans le contexte actuel caractérisé par des marchés financiers ouverts, le dollar variera toujours de façon à prendre en compte les différences concernant les flux d'échanges et de capitaux désirés et les déséquilibres épargne/investissement. En définitive, il paraît devoir décroître, mais la date de cet infléchissement n'est pas aisée à prédire.
- Au niveau microéconomique, l'objectif le plus important est de *préserver la remarquable flexibilité de l'économie* pour ne pas gêner le redéploiement inévitable de l'appareil industriel vers les biens et les services exportables. Une montée du protectionnisme est la principale menace pour cette restructuration en douceur.
- Les ressources en main-d'œuvre pourraient mieux répondre aux évolutions géographiques et industrielles si *les travailleurs étaient mieux dotés en capital humain*. Les États-Unis figuraient dans le groupe de tête pour les niveaux moyens d'instruction, mais ces dernières années ils ont été dépassés par plusieurs pays, et le système d'enseignement obligatoire, qui accuse des performances insuffisantes depuis quelque temps, risque de prendre encore du retard. À tout le moins, le gouvernement fédéral ne doit laisser aucun doute sur le fait que son initiative No Child Left Behind est entièrement financée (voir le chapitre 3). Mais il faudrait également améliorer l'offre de programmes de formation de qualité à l'intention des chômeurs et surtout des travailleurs privés d'emploi à la suite de l'expansion des échanges (chapitre 5).
- Les ressources sont probablement immobilisées trop longtemps dans leurs emplois existants en raison *du soutien excessif accordé au secteur de l'agriculture et des carences du droit de la faillite*. Le chapitre 11 du code des faillites implique une procédure lente, coûteuse et défavorable à la liquidation. Trop peu d'entreprises qui déposent leur bilan retrouvent en définitive le chemin de la réussite. Le récent réaménagement de cette législation n'a porté que sur les aspects censés influencer les faillites personnelles, mais un grand nombre d'entrepreneurs individuels ont pu être affectés par inadvertance et risquent de voir se restreindre leur accès au crédit dans l'avenir.
- Le secteur exportateur devrait bénéficier d'un certain nombre d'autres mesures. À l'évidence, les exportateurs doivent être assurés que l'infrastructure de base des échanges sera disponible : *il faut améliorer les capacités portuaires*, car elles apparaissent déjà insuffisantes sur un certain nombre de sites et l'on prévoit une aggravation de la situation. Les entreprises doivent aussi pouvoir tableer sur une expansion des marchés à l'étranger; par conséquent, *un heureux aboutissement du cycle de Doha est crucial à cet égard*.

Notes

1. Moins une économie est développée, et donc plus faible son revenu par habitant, plus grande devrait être sa pénurie de capital et plus élevé le taux de rendement qu'elle offre; en conséquence, plus elle devrait attirer de capital, plus il est probable que sa balance courante soit déficitaire et plus ses engagements extérieurs nets risquent d'être élevés. Cette thèse est confirmée par une étude récente de Lane et Milesi-Ferretti (2005a) qui montrent qu'une relation internationale simple de ce type explique 39 % de la variance du ratio de ces actifs au PIB. Les États-Unis en particulier se situent très au-dessous (environ 35 points de pourcentage) de la ligne de régression; seule l'Islande enregistre un écart plus prononcé dans ce sens.
2. C'est là un avantage notable (souvent qualifié de « privilège exorbitant »), car cela évite les risques liés à un défaut de congruence monétaire dans le bilan national (McKinnon, 2001). Autre avantage directement lié au premier : dans un certain nombre de pays étrangers, le dollar est utilisé comme monnaie commune, ce qui assure des revenus régaliens. De fait, fin 2003, au moins 45 % de l'encours des effets en dollars étaient détenus à l'étranger.
3. Examinant la période de taux de change flottants qui a commencé au début des années 70, Edwards (2005) estime que les comptes extérieurs des États-Unis s'apparentent davantage à ceux d'un pays d'Amérique latine ou d'Asie qu'à ceux d'un pays industrialisé. Seuls les petits pays industrialisés ont enregistré des déficits supérieurs à 5 % du PIB et il n'y a eu que deux cas dans lesquels un déficit de cette ampleur a persisté assez longtemps : l'Irlande entre 1978 et 1984 et la Nouvelle-Zélande entre 1984 et 1988. De fait, en mai, le cabinet Lehman Brothers observait que : « si les États-Unis étaient une économie de marché émergente – ce qui n'est manifestement pas le cas – ... [leurs indicateurs de risque] dénoteraient qu'ils ont presque une chance sur deux de connaître une crise financière » (Llewellyn et Subbaraman, 2005, p. 5).
4. Bordo (2005) a récemment étudié quatre épisodes passés de rupture du régime monétaire international sous l'effet de déséquilibres mondiaux, et il estime en définitive qu'une issue bénigne est encore la plus probable, avec un ajustement progressif comparable à celui de la fin des années 80. À son avis, une coopération internationale ne s'impose pas pour résoudre les déséquilibres systémiques. Eichengreen (2005) souligne que la concurrence entre les monnaies de réserve ne se solde pas nécessairement par un seul vainqueur : des monnaies de réserve multiples coexistent déjà.
5. Pour faire une approximation étroite, le transfert s'opère des services vers les biens, même si cela est beaucoup moins vrai qu'il y a une décennie.
6. Cooper (2004) fait valoir que cette part de 10 % n'est nullement déraisonnable, puisque la part des États-Unis dans le PIB mondial est d'environ un quart et que leur part des actifs financiers négociables atteint près de la moitié du total mondial.
7. Voir Brook et al. (2004, encadré 1) pour une analyse des raisons possibles de cette asymétrie. À noter que l'asymétrie n'existe que pour les marchandises : de fait, pour les services, on observe un écart inverse des élasticités-revenu. En tout état de cause, la pénétration des importations a augmenté régulièrement, entrecoupée seulement de quelques interruptions cycliques, pour passer de quelque 5 % en 1970 à plus de 13 % ces derniers temps.
8. Le seul précédent en la matière remonte à la fin des années 60, durant la guerre du Viêt-nam; l'on a souvent parlé à ce sujet d'une incapacité de choisir entre les canons et le beurre.
9. Edwards (2005) note que la corrélation simple entre le déficit courant et une mesure large du taux de change réel du dollar est maximale (0.6) quand le taux de change est décalé de trois trimestres.
10. Blanchard et al. (2005) estiment que, même si l'Europe et le Japon avaient affiché une croissance aussi rapide que celle des États-Unis depuis 1990, la probable augmentation en équilibre partiel des exportations américaines n'aurait permis d'abaisser le déficit courant actuel que d'environ ½ point de PIB.
11. Les taux de répercussion des variations des taux de change semblent avoir diminué dans la plupart des pays (hormis les États-Unis), en grande partie parce que la structure du commerce extérieur s'est modifiée, les produits primaires, en particulier l'énergie, cédant la place à des produits manufacturés différenciés. Mais ces taux demeurent plus bas aux États-Unis (0.26 à court terme et 0.41 à long terme) que dans la quasi-totalité des autres pays développés (Campa et Goldberg, 2004).
12. L'excédent de ce compte n'est qu'en partie attribuable au fait que les stocks d'actifs ont pris des formes différentes, les étrangers achetant principalement des titres d'emprunt américains à faible risque et donc à faible rendement, en particulier des fonds d'État, alors que les investisseurs américains ont axé leurs acquisitions sur des instruments à caractère participatif (qui représentent environ 60% de leur portefeuille d'actifs étrangers, contre moins de 20% pour les

- investisseurs japonais); les États-Unis ont cessé d'être le banquier du monde pour devenir son investisseur en capital-risque (Gourinchas et Rey, 2005). Cette part plus élevée reflète des différences intraclasse qui ont été présentes tout au long de l'après-guerre. De plus, les actifs des États-Unis ont été acquis en moyenne plus tôt et sont donc plus proches de l'échéance. Mais Godley et Izurieta (2004) font valoir que les bénéficiaires non distribués provenant d'investissements directs étrangers ne peuvent pas être mobilisés pour financer des déficits de transactions et qu'ils devraient donc être exclus; le solde du compte de revenus s'en trouverait réduit d'environ 1 point de PIB.
13. Parmi les facteurs qui ont été souvent avancés, on peut citer : la politique commerciale et la concurrence étrangère déloyale, ainsi que la qualité, la composition ou l'internalisation de la production des États-Unis et de la production étrangère.
 14. Les différences d'évolution de la productivité expliquent entre les deux tiers et les trois quarts les variations du taux de change \$/€ et \$/yen à la fin des années 90 (Tille *et al.*, 2001).
 15. Les entrées de capitaux privés sont passées de 1.6% du PIB en 1991 à 8.9% en 2004, tandis que les sorties de capitaux privés sont passées de 1.6% à 7.3% du PIB au cours de la même période (Hung, 2005).
 16. Blanchard *et al.* (2005) font observer que ces variations ont dans un premier temps des effets compensateurs sur le taux de change mais que dans les deux cas il en résulte une dépréciation anticipée. Ces 20 dernières années, la croissance nominale du PIB des États-Unis a atteint en moyenne 5.6 % par an, tandis que le commerce extérieur s'est accru à un rythme moyen de 7.4 % et que les avoirs extérieurs bruts et les engagements extérieurs bruts ont augmenté à un taux moyen de 11.7 % (Hatzius, 2005a).
 17. Ils détiennent aussi plus de 30 % de la dette émise par les deux grands organismes parapublics de financement du logement, Fannie Mae et Freddy Mac (Obstfeld et Rogoff, 2004; mise à jour 2005).
 18. Le profil international des balances courantes est bien expliqué par le comportement relatif des prix des logements et de la richesse immobilière (Bernanke, 2005). Al-Eyd *et al.*, (2005) estiment que toute hausse de 10% des prix réels des logements aux États-Unis entraîne un creusement à court terme du déficit courant de ¼ point de PIB par son effet stimulant sur la consommation privée réelle.
 19. Il existe néanmoins des indices assez convaincants selon lesquels la politique budgétaire exerce une réelle influence sur l'épargne nationale – même si ses effets sont sans doute faibles et moins manifestes aux États-Unis que dans les autres pays du G7 (Cotis *et al.* (2004) – principalement par le biais des achats publics : voir, par exemple, Hayford (2005).
 20. Une corrélation significative entre le solde budgétaire structurel et les variations de l'épargne privée aux États-Unis a été tout récemment démontrée par de Mello *et al.* (2004).
 21. Seul Brown (2004) semble penser que le déficit de la balance courante des États-Unis a déjà atteint son point culminant, et ses estimations détaillées montrent que les entrées de capitaux comblent aisément le déficit commercial actuel.
 22. Un certain nombre d'études tentent de jauger la viabilité extérieure des États-Unis directement, soit par des tests de racine unitaire appliqués au ratio balance courante/PIB ou aux variations de l'épargne et de l'investissement privés, soit par la relation cointégrante entre exportations et importations. Les résultats se sont révélés variables, mais la dernière analyse (Matsubayashi, 2005) conclut que la viabilité ne peut pas être rejetée.
 23. Cependant, Feroli (2003) prévoit une période d'excédents courants américains avant de nouveaux déficits dans quelques décennies. Cela pourrait s'expliquer par l'épargne massive qui se produit généralement juste avant le départ à la retraite.
 24. Debelle et Galati (2005) constatent que les inversions tendent à se produire quand le déficit courant atteint 4 à 5 % du PIB et que l'endettement extérieur net avoisine 20 % du PIB; elles sont aussi plus probables quand la croissance de la production mondiale est plus lente et les taux d'intérêt internationaux plus élevés. Dans une étude récente couvrant plus d'un siècle, Adalet et Eichengreen (2005) montrent également que la taille du solde commercial joue un rôle certain, de même que la croissance décalée dans le pays d'origine de la monnaie de réserve, les résultats étant moins robustes en ce qui concerne le degré d'ouverture, le revenu par habitant et le solde budgétaire.
 25. S'appuyant sur des données historiques à partir de 1970, Edwards (2005b) estime que la croissance pourrait être réduite, par rapport aux taux tendanciels, de 4 à 5 points de pourcentage pour une inversion forte dans sa phase initiale et de 2½ à 4 points pour un ajustement plus modéré et plus

graduel. De même, Debelle et Galati (2005) estiment que l'épisode moyen d'ajustement de la balance courante s'est traduit par un ralentissement de la croissance de la production réelle de 2 points pendant un à trois ans. Pour sa part, Truman (2005) estime que la croissance de la demande intérieure devra ralentir à raison d'au moins 1 point de pourcentage par rapport au passé récent. À supposer que le compte courant se contracte de 3 points de PIB, mais que la croissance du PIB réel est maintenue, cela représente 1 350 dollars par personne et par an en plus de l'effet des termes de l'échange, que l'auteur évalue à 1 000 dollars par personne pour une dépréciation de 30 % et un taux de répercussion de 50 %. L'épisode des années 80 avait en fait été marqué par un ralentissement de la croissance annuelle de 2¼ points de pourcentage et par un ralentissement de la demande intérieure annuelle de 3¼ points. Freund et Warnock (2005) sont plus optimistes : leur analyse des inversions dans les pays industriels après 1980 met en évidence une perte de croissance moyenne par rapport à la tendance de 0.15 point seulement pour chaque point de PIB d'ajustement du déficit.

26. Un nombre croissant d'études – principalement consacrées à des pays en développement – examinent ce que l'on appelle désormais les « interruptions soudaines » (des flux de capitaux), qui tendent à accompagner les inversions du solde de la balance courante. Voir, par exemple, Calvo et al. (2004) et Edwards (2004). Cependant, la coïncidence observée d'inversions de balance courante et de crises monétaires ne concerne que les pays en développement; les pays industriels touchés par des inversions ont enregistré dans l'ensemble une appréciation (Edwards, 2005). Les inversions ont un puissant effet négatif sur la croissance par habitant réelle à long terme dans un vaste échantillon de pays. Pour les grands pays, cet effet dépresseur est d'autant plus prononcé que le pays est plus ouvert aux échanges internationaux de biens et de services, et d'autant plus faible qu'il est plus ouvert aux flux de capitaux.
27. Il incomberait à la politique monétaire de faire en sorte que le plein emploi soit préservé durant la période d'ajustement.
28. L'écart moyen à long terme entre les taux de rendement des avoirs extérieurs et des engagements extérieurs des États-Unis a atteint 1.2 point de pourcentage avant prise en compte des gains en capital, mais 3.1 points au total. La persistance de cet écart s'explique largement par le fait que 60 % des avoirs extérieurs des États-Unis sont des titres à caractère participatif, alors que le chiffre correspondant pour les engagements n'est que de 38 % (principalement en raison de la part élevée des avoirs officiels étrangers).
29. Toutefois, les gouvernements étrangers ne détenaient que 16 % du total des actifs américains détenus par des étrangers à la fin de 2004, chiffre supérieur à ceux de 2000 (12 %) et 1992 (15 %), mais très inférieur au niveau de 26 % enregistré en 1982 (Hung, 2005).
30. Truman (2005) soutient que l'effet sur les taux d'intérêt d'une réduction des entrées de capitaux devrait être comparable à celui d'une réduction du déficit budgétaire. Citant Laubach (2003), il affirme que l'effet total d'une baisse équivalant à trois points de PIB devrait donc être de l'ordre de ¾ point de pourcentage. Tout récemment, Warnock et Warnock (2005) ont estimé que les entrées de capitaux étrangers ont abaissé le rendement du bon du Trésor à dix ans de quelque 150 points de base, les flux publics entrant pour environ 60 points de base dans cette variation.
31. Eichengreen (2004) se montre particulièrement sceptique quant à la viabilité de ce « système ». Divers facteurs rendent difficile son maintien : la quasi-certitude de pertes en capital pour les détenteurs d'avoirs en dollars et, partant, une forte tentation de quitter le cartel; les perturbations internes aux États-Unis (notamment une mauvaise allocation structurelle des ressources); des risques d'inflation dans les zones d'Asie à monnaies sous-évaluées (en raison d'une stérilisation imparfaite) et, plus généralement, des risques pour leurs systèmes financiers.
32. Comme le montrent Gourinchas et Rey (2005a), le transfert de richesse vers les États-Unis est d'environ ½ point de PIB pour chaque point de pourcentage de dépréciation du dollar (étant donné qu'environ 70 % des actifs étrangers sont libellés en monnaies étrangères et que ces actifs représentent 71 % du PIB). Cela signifie que la baisse de 16.3 % du dollar en 2002-04 a neutralisé environ 55 % de l'impact des déficits courants de ces années.
33. Les auteurs montrent qu'une baisse d'un écart-type unitaire du rapport des exportations nettes aux avoirs extérieurs nets induit une augmentation (annualisée) prévue de 4 % du taux de dépréciation pondéré par les échanges au cours du trimestre suivant.
34. Un certain nombre d'explications possibles de cette asymétrie se présentent (Ferguson, 2005). Comme indiqué plus haut, une hausse des revenus futurs escomptés, peut-être induite par l'accélération de la productivité au cours de la décennie écoulée et par la valorisation connexe du patrimoine boursier, devrait réduire l'épargne souhaitée, de même que la baisse des taux d'intérêt et l'accroissement de la richesse immobilière observés ces dernières années. Tandis que les

marchés boursiers ont progressé largement au même rythme dans les différents pays du monde durant la décennie écoulée, le marché des États-Unis a une taille beaucoup plus importante au regard de l'économie nationale, et les actions y représentent une part du patrimoine plus grande qu'ailleurs. Des facteurs structurels, en particulier la libéralisation financière en cours, peuvent encourager les agents privés à réoptimiser la structure de leurs dépenses, les contraintes précédentes sur la capacité d'emprunt étant surmontées. Toutefois, il ne semble guère que ce processus soit propre aux États-Unis.

35. Hatzius (2005b) postule que l'excédent d'épargne a été dû à une modification de la distribution mondiale du revenu, des travailleurs à revenu faible ou moyen des pays de l'OCDE vers les marchés émergents, les producteurs de pétrole, les travailleurs à haut revenu et les sociétés multinationales. Ce dernier groupe affiche une plus forte propension à épargner, du moins dans le court terme. L'auteur met en évidence une corrélation étroite entre le taux d'épargne mondial et une estimation rapide de la part du PIB mondial revenant aux ouvriers et au personnel d'exécution dans les pays de l'OCDE. Celle-ci a baissé de plus de 3 points de pourcentage depuis 1999 tandis que le taux d'épargne mondial a augmenté de plus de 2 points.
36. Les analystes du FMI (2005) élargissent cette hypothèse de manière à inclure une ouverture accrue du commerce international, une intensification de la concurrence mondiale et une expansion rapide des flux internationaux de capitaux avec le démantèlement des contrôles.
37. Ce désir accru d'investir à l'étranger sera plus probablement exploité pour des placements aux États-Unis car ce pays offre une culture de l'innovation, un climat propice à l'investissement, la sécurité, la transparence, la protection des investisseurs et des droits de propriété ainsi que des taux de rendement perçus élevés (Greenspan, 2004 et Ferguson, 2005). Toutefois, selon l'étude FMI (2005), il se peut que les États-Unis soient devenus une destination moins attrayante pour les investisseurs étrangers : les marchés de titres étrangers, surtout dans la zone euro, se sont rapidement développés, amplifiant les possibilités de diversification monétaire.
38. Leur point de vue se fonde sur l'idée que cette intégration augmente le risque de contrepartie et sur le constat selon lequel ce sont en définitive les marchés sains qui doivent supporter le fardeau de l'ajustement alors que leur intégration n'a pas progressé en conséquence.
39. À supposer que la position nette d'investissement international dépasse 25% du PIB ou que le déficit de la balance des biens et services dépasse 5% du PIB (ces deux critères sont aujourd'hui observés), ce projet de loi (US Congress, 2005) ferait obligation au représentant des États-Unis pour le commerce de convoquer une réunion d'urgence du Groupe d'examen de la politique commerciale (Trade Policy Review Group) en vue d'élaborer un plan d'action pour réduire le déficit commercial puis de faire rapport au Congrès sur ce plan.
40. Toutefois, un article antérieur de Lane et Perotti (1998) avait montré que l'effet de freinage sur le volume des exportations nettes et brutes est plus prononcé pour les salaires que pour la consommation hors salaires.
41. Voir Erceg et al. (2005) pour l'estimation basse et Gale et Orszag (2004) pour la limite supérieure. D'autres chercheurs ont trouvé des élasticités qui se situent au-delà ou en deçà de cette fourchette (ou sont même de signe opposé). Des travaux récents de l'OCDE ont mis en évidence un effet de l'ordre de 40% (Brook et al., 2004).
42. Toutefois, on ne dispose pas de données concluantes sur le point de savoir dans quelle mesure l'épargne-retraite par le biais des fonds de pension représente une épargne nouvelle (Bernheim, 2002).
43. De fait, une régression du déficit courant sur la seule variation des crédits hypothécaires au logement, à l'aide de données trimestrielles remontant à 1952, présente un coefficient de détermination de 0.5 (Greenspan, 2005).
44. Il y a toutefois relativement peu d'études empiriques sur ce point. Tilton (2005) a montré que les principaux gagnants probables seraient divers segments du secteur des machines et de l'outillage, en particulier les semi-conducteurs et les composants électroniques. Gourinchas (1999) a constaté qu'une appréciation de 1% du taux de change réel en France détruisait 0.95% des emplois du secteur exportateur à un horizon de deux ans. La création d'emplois est apparue plus réactive que la destruction d'emplois, surtout dans les secteurs exportateurs en concurrence avec les importations. Les épisodes de dépréciation tendent à induire une plus grande « viscosité », c'est-à-dire une réduction simultanée de la création et de la destruction d'emplois, qui implique une augmentation de l'âge moyen du capital matériel.
45. Toutefois, il faut noter que l'exportabilité augmente au fil du temps : certains services sont devenus exportables grâce à la forte baisse des prix des télécommunications. Voir le chapitre 5

pour une analyse de cette « délocalisation ». C'est peut-être en partie pour cela que le FMI (2005) estime à 32 % la part des biens exportables dans l'économie des États-Unis, soit autant que dans les années 80, alors que la base de données STAN de l'OCDE utilisée au graphique 4.6, avec une répartition sectorielle fixe, indique des chiffres beaucoup plus bas et une forte contraction. En termes de niveau, l'ordre de grandeur utilisé ici est confirmé par l'analyse plus fouillée de Gourinchas (1998).

46. Gourinchas (1998) constate qu'une appréciation réelle de 10% du dollar aboutit, après un délai de trois trimestres, à une augmentation de 0.44% des destructions d'emplois dans le secteur exportateur et à une augmentation de 0.17% des créations d'emplois (d'où une « rotation » accrue, par opposition à une « viscosité » accrue en cas de dépréciation), avec une perte nette de 0.27 % (concentrée dans les secteurs en concurrence avec les importations). La base industrielle des États-Unis s'est contractée en réponse à ce que McKinnon (2001) appelle la version monétaire internationale du « mal hollandais ».
47. Le gouvernement des États-Unis consacre déjà environ 0.7 milliard de dollars par an à des programmes liés à la technologie manufacturière, administrés par exemple par la National Science Foundation et par le National Institute of Standards and Technology. Ses vastes dépenses militaires contribuent aussi à la compétitivité du secteur manufacturier.
48. Naturellement, cet ajustement s'est fait jusqu'ici en direction des services, qui sont pour l'essentiel non exportables. Le secteur des services des États-Unis est le premier de la zone OCDE en termes d'emploi et le troisième en termes de valeur ajoutée. Cela s'explique en partie, mais en partie seulement, par un revenu réel par habitant plus élevé.
49. Ce contraste est illustré par le fait que les travailleurs licenciés trouvent de nouveaux emplois beaucoup plus rapidement que leurs homologues européens, mais sont beaucoup plus susceptibles de subir des réductions de salaire de 30 % ou plus – voir le chapitre 1 dans OCDE (2005b). Cela pourrait avoir des répercussions négatives plus profondes s'il en résultait un soutien accru en faveur de politiques protectionnistes.
50. Les auteurs affirment : « Le mécanisme d'ajustement du marché du travail repose sur la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre, si bien que les politiques du marché du travail qui favorisent le redéploiement des travailleurs entre les secteurs maximisent l'amélioration de la balance commerciale susceptible d'être obtenue à l'aide d'une réforme budgétaire d'ampleur déterminée. »
51. La seule autre recommandation formulée à l'intention des États-Unis dans Kongsrud et Wanner (2005) est que ce pays devrait garantir la transférabilité des droits à pension.
52. Obstfeld et Rogoff (2005) montrent que, dans un modèle à trois pays, si les élasticités de substitution sont relevées jusqu'au point où l'horizon d'ajustement est de 10 à 12 ans, et non d'un à deux ans, la baisse d'équilibre du dollar vis-à-vis de l'euro, par exemple, est réduite de 77%.

Bibliographie

- Adalet, M. et B. Eichengreen (2005), « Current Account Reversals: Always a Problem? », photocopie, juin.
- Al-Eyd, A. (2005), « Correcting US Imbalances », *National Institute Economic Review*, n° 192, avril.
- Bebchuck, L.A. (1998), « Chapter 11 », *NBER Working Paper n° 6473*, mars, publié dans *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Macmillan, 1998.
- Bernanke, B.S. (2005), « The Global Saving Glut and the US Current Account Deficit », Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, 10 mars.
- Bernheim, D. (2002), « Taxation and Saving », dans A. Auerbach et M. Feldstein (dir. pub.), *Handbook of Public Economics*, vol. 3, Elsevier Science, Amsterdam.
- Bivens, J. et al. (2003), « Mending Manufacturing », *Economic Policy Institute Briefing Paper*.
- Blanchard, O. et F. Giavazzi (2002), « Current Account Deficits in the Euro Area: The End of the Feldstein-Horioka Puzzle », *MIT Economics Department Working Paper n° 03-05*, septembre.
- Blanchard, O. et al. (2005), « The US Current Account and the Dollar », *NBER Working Paper n° 11137*, février.
- Bordo, M.D. (2005), « Historical Perspective on Global Imbalances », *NBER Working Paper n° 11383*, mai.

- Brook, A.-M. et al. (2004), « Channels for Narrowing the US Current Account Deficit and Implications for Other Economies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 390, mai.
- Brown, B. (2005), « Dollar Focus », Mitsubishi Securities International, 14 février.
- Caballero, R.J. et S. Panageas (2005), « A Quantitative Model of Sudden Stops and External Liquidity management », *NBER Working Paper n° 11293*, mai.
- Calvo, G.A. et al. (2004) « On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance Sheet Effects », *NBER Working Paper n° 10520*, mai.
- Campa, J.M. et L.S. Goldberg (2004), « Exchange Rate Pass-Through Into Import Prices », *CEPR Discussion Paper 4391*, mai.
- Cavallo, M. (2005), « Government Consumption Expenditures and the Current Account », *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2005-03*, février.
- Chinn, M. (2005), « Doomed to Deficits? Aggregate US Trade Flows Re-examined », *Review of World Economics*, à paraître.
- Chinn, M. et J. Frankel (2005), « Will the Euro Eventually Surpass the Dollar as Leading International Reserve Currency? », photocopie, 6 juin.
- Clarida, R.H. et al. (2005), « Are There Thresholds of Current Account Adjustment in the G7? », photocopie, 9 mai.
- Conway, P. et al. (2005), « Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003 », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 419, février.
- Cooper, R.N. (2001), « Is the US Current Account Deficit Sustainable? Will it be Sustained? », *Brookings Papers in Economic Activity*, 2001:1.
- Cooper, R.N. (2004), « How Big is the Hole in the Economy? », *Financial Times*, 1^{er} novembre.
- Cotis, J.-P. et al. (2004), « Is the US Prone to 'Over-Consumption'? », unpublished paper presented to the Federal Reserve Bank of Boston Economic Conference on « The Macroeconomics of Fiscal Policy », Chatham, Massachusetts, 14-16 juin.
- Croke, H. et al. (2005), « Financial Market Developments and Economic Activity During Current Account Adjustments in Industrial Economies », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper n° 827*, février.
- Debelle, G. et G. Galati (2005), « Current Account Adjustment and Capital Flows », *Banque des règlements internationaux, Document de travail n° 169*, février.
- De Mello, L. (2004), « Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 397*, juillet.
- Domeij, D. et M. Flodén (2004), « Population Ageing and International Capital Flows », *CEPR Discussion Paper n° 4644*, septembre.
- Dooley, M.P. et al. (2003), « An Essay on the Revived Bretton Woods System », *NBER Working Paper n° 9971*, septembre.
- Edwards, S. (2004), « Thirty Years of Current Account Imbalances, Current Account Reversals, and Sudden Stops », *IMF Staff Papers*, vol. 51, Special Issue, juin.
- Edwards, S. (2005a), « Is the US Current Account Deficit Sustainable? And If Not, How Costly is Adjustment Likely To Be? », draft paper prepared for the Spring 2005 meeting of the Brookings Panel on Economic Activity, 16 mars.
- Edwards, S. (2005b), « The End of Large Current Account Deficits », photocopie, 27 juillet.
- Eichengreen, B. (2004), « Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods », *NBER Working Paper n° 10497*, mai.
- Erceg, C.J. et al. (2005), « Expansionary Fiscal Shocks and the Trade Deficit », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper n° 825*, janvier.
- Faruquee, H. et al. (2005), « Current Accounts and Global Rebalancing in a Multi-Country Simulation Model », photocopie, mai.
- Ferguson, R.W., Junior (2005), « US Current Account Deficit: Causes and Consequences », Remarks to the Economics Club of the University of North Carolina at Chapel Hill, 20 avril.

- Feroli, M. (2003), « Capital Flows Among the G7 Nations: A Demographic Perspective », Board of Governors of the Federal Reserve System, *Finance and Economics Discussion Paper* n° 2003-54, octobre.
- Fisher, T.C.G. et J. Martel (1996), « Should We Abolish Chapter 11? Evidence From Canada », *CIRANO Working Paper* 96s-22, Montréal, août.
- FMI (2005), « La mondialisation et les déséquilibres extérieurs », *Perspectives de l'économie mondiale*, chapitre 3, avril.
- Freund, C. et F. Warnock (2005), « Current Account Deficits in Industrial Countries: the Bigger They Are, The Harder They Fall », photocopie, 2 mai.
- Gagnon, J.E. (2004), « Growth-Led Exports: Is Variety the Spice of Trade? », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper* n° 822, novembre.
- Gale, W.G. et P.R. Orszag (2004), « Budget Deficits, National Saving, and Interest rates », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2004:2.
- Godley, W. et A. Izurieta (2004), « The US Economy: Weaknesses of the Strong Recovery », *BNL Quarterly Review*, n° 229, juin.
- Godley, W. et al. (2005), « Prospects and Policies for the US Economy: Why Net Exports Must Now Be the Motor for US Growth », Levy Economics Institute of Bard College and Cambridge Endowment for Research in Finance, août.
- Gourinchas, P.-O. (1998), « Exchange Rates and Jobs: What Do We Learn From Job Flows? », dans B.S. Bernanke et J.J. Rotemberg (dir. pub.), *NBER Macroeconomics Annual 1998*, MIT Press, Cambridge et Londres.
- Gourinchas, P.-O. (1999), « Exchange Rates Do Matter: French Job Reallocation and Exchange Rate Turbulence, 1984-1992 », *European Economic Review*, vol. 43.
- Gourinchas, P.-O. et H. Rey (2005a), « International Financial Adjustment », *CEPR Discussion Paper* n° 4923, février.
- Gourinchas, P.-O. et H. Rey (2005b), « From World Banker to World Venture Capitalist: US External Adjustment and the Exorbitant Privilege », *NBER Working Paper* n° 11563, août.
- Gramlich, E.M. (2004), « Budget and Trade Deficits: Linked, Both Worrisome in the Long Run, But Not Twins », Isenberg School of Management Seminar Series, Amherst, Massachusetts, 14 mai.
- Gramlich, E.M. (2005), « The Importance of Raising National Saving », Benjamin Rush Lecture, Dickinson College, 2 mars.
- Greenspan, A. (2004), « The Evolving US Payments Imbalance and its Impact on Europe and the Rest of the World », *Cato Journal*, vol. 24, n° 1-2, printemps/été.
- Greenspan, A. (2005), « Current Account », Remarks at Advancing Enterprise 2005 Conference, Londres, 4 février.
- Hart, O. (1999), « Different Approaches to Bankruptcy », photocopie, International Insolvency Institute, novembre.
- Hatzius, J. (2005a), « America's Short Dollar Position », *US Economics Analyst*, Goldman Sachs Economic Research, 05/18, 6 mai.
- Hatzius, J. (2005b), « Income Redistribution Depresses Real Rates », *US Economics Analyst*, Goldman Sachs Economic Research, 05/24, 17 juin.
- Hayford, M. (2005), « Fiscal Policy and National Saving », *Applied Economics*, vol. 37.
- Helliwell, J.F. (2004), « Demographic Changes and International Factor Mobility », *NBER Working Paper* n° 10945, décembre.
- Higgins, M. et T. Klitgaard (2004), « Reserve Accumulation: Implications for Global Capital Flows and Financial Markets », *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, vol. 10, n° 10, septembre/octobre.
- Hooper, P. et al. (2000), *Trade Elasticities for G-7 Countries*, Princeton Studies in International Economics n° 87, août.
- Hotchkiss, E.S. (1995), « Post-bankruptcy Performance and Management Turnover », *Journal of Finance*, vol. 50, n° 1, mars.
- Hung, J.H. (2005), « Recent Shifts in Financing the US Current-Account Deficit », *Economic and Budget Issue Brief*, Congressional Budget Office, 12 juillet.

- Hunt, B. et A. Rebucci (2003), « The US Dollar and the Trade Deficit: What Accounts for the Late 1990s? », *IMF Working Paper n° WP/03/194*, octobre.
- Kennedy, M. et T. Sløk (2005), « Structural Policy Reforms and External Imbalances », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 415, janvier.
- Kongsrud, P.-M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* n° 427, avril.
- Lane, P.R. et R. Perotti (1998), « The Trade Balance and Fiscal Policy in the OECD », *European Economic Review*, vol. 42.
- Lane, P.R. et G.M. Milesi-Ferretti (2005a), « Financial Globalization and Exchange Rates », *IMF Working Paper n° WP/05/3*, janvier.
- Lane, P.R. et G.M. Milesi-Ferretti (2005b), « A Global Perspective on External Positions », photocopie, 20 mai.
- Laubach, T. (2003), « New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt », Board of Governors of the Federal Reserve System, *Finance and Economics Discussion Paper n° 2003-12*, avril.
- Lawless, R.M. et E. Warren (2005), « The Myth of the Disappearing Business Bankruptcy », *California Law Review*, vol. 93, à paraître.
- Llewellyn, J. et R. Subbaraman (2005), « Low Risk Continues », *Global Letter, Global Weekly Economic Monitor*, Lehman Brothers, 20 mai.
- LoPucki, L.M. et J.W. Doherty (2002), « Why are Delaware and New York Reorganizations Failing? », *Vanderbilt Law Review*, vol. 55, n° 6, novembre.
- Lührmann, M. (2003), « Demographic Change, Foresight and International Capital Flows », MEA (University of Mannheim Economic Research Institute), novembre.
- Mann, C.L. (2002), « Perspectives on the US Current Account Deficit », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 3, été.
- Mann, C.L. (2004), « Managing Exchange Rates; Achievement of Global Re-balancing or Evidence of Global Co-dependency », *Business Economics*, juillet.
- Mann, C.L. et K. Pluck (2005), « The US Trade Deficit: A Disaggregated Perspective », *Institute for International Economics Working Paper 05-11*, septembre.
- Matsubayashi, Y. (2005), « Are US Current Accounts Unsustainable? Testing for the Private and Government Budget Constraints », *Japan and the World Economy*, vol. 17.
- McKinnon, R.I. (2001), « The International Dollar Standard and the Sustainability of the US Current Account Deficit », *Brookings Papers in Economic Activity*, 2001:1.
- Murray, J.C. (2004), « Bankruptcy Facts: 2004 », *John C Murray Reference Library*, The First American Corporation.
- Obstfeld, M. et K. Rogoff (2004), « The Unsustainable US Current Account Position Revisited », *NBER Working Paper n° 10869*, octobre, révisé le 28 avril 2005.
- Obstfeld, M. et K. Rogoff (2005), « Global Current Account Imbalances and Exchange Rate Adjustments », photocopie, 16 mai.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives économiques n° 77*, Paris, juin.
- OCDE (2005b), *Perspectives de l'emploi*, Paris, juin.
- Pelgrin, F. et S. Schich (2004), « National Saving-Investment Dynamics and International Capital Mobility », *Working Paper 2004-14*, Bank of Canada, Ottawa, avril.
- Roubini, N. et B. Setser (2004), « The US as a Net Debtor: The Sustainability of the US External Imbalances », photocopie, novembre.
- Roubini, N. et B. Setser (2005), « Will the Bretton Woods 2 Regime Unravel Soon? The Risk of a Hard Landing in 2005-2006 », photocopie, février.
- Shin, J. (2005), « Current account debt », *Global Weekly Economic Monitor*, Lehman Brothers, 15 juillet.
- Summers, L.H. (2004), « The US Current Account Deficit and the Global Economy », 2004 Per Jacobsson Lecture, 3 octobre.

- Taylor, J.B. (2004), « The US Current Account: Recent Trends and Policies », Keynote Address to the AEI Conference on Policy Challenges of Global Payment Imbalances, 4 novembre.
- Tille, C. et al. (2001), « To What Extent Does Productivity Drive the Dollar? », *Current Issues in Economics and Finance*, Federal Reserve Bank of New York, vol. 7, n° 8, août.
- Tilton, A. (2005), « Who Will Benefit From Trade Improvement? », *US Economics Analyst*, Goldman Sachs Economic Research, 05/03, 21 janvier.
- Truman, E.M. (2005), « Postponing Global Adjustment: An Analysis of the Pending Adjustment of Global Imbalances », *Institute for International Economics Working Paper 05-6*, juillet.
- US Chamber of Commerce (2003), « Trade and Transportation: A Study of North American Port and Intermodal Systems », mars.
- US Congress (2005), « A Bill to Require Congress to Impose Limits on United States Foreign Debt », S. 355, 10 février.
- Ventura, J. (2001), « A Portfolio View of the US Current Account Deficit », *Brookings Papers in Economic Activity*, 2001:1.
- Warnock, F.E. et V.C. Warnock (2005), « International Capital Flows and US Interest Rates », Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Paper Number 840*, septembre.
- White, M.J. (1994), « Corporate Bankruptcy as a Filtering Device: Chapter 11 Reorganizations and Out-of-court Debt Restructurings », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 10, n° 2, octobre.
- Wolf, M. (2004), « Why America is Switching to a Weak Dollar Policy », *Financial Times*, 1^{er} décembre.
- Wu, T. (2005), « The Long-term Interest Rate Conundrum: Not Unravelling Yet? », *Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 2005-08, 29 avril.

Chapitre 5

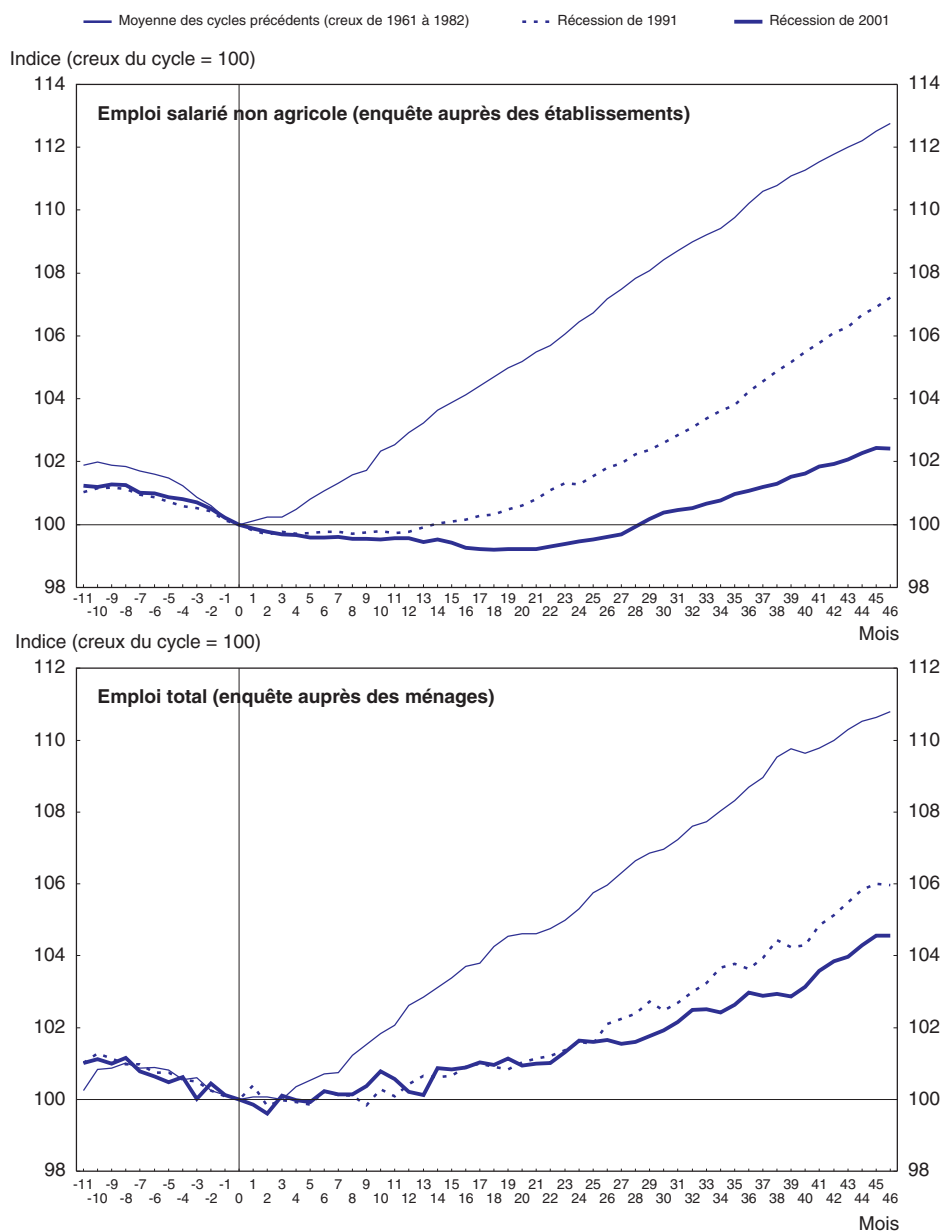
Le marché du travail

Le présent chapitre examine les évolutions du marché du travail, qui ont été tout à fait inhabituelles au cours de l'actuel cycle d'activité. Si les variations du chômage ne se sont guère écartées du profil traditionnel, elles ont résulté à la fois d'une création d'emplois anormalement faible et d'un taux d'activité inférieur à la moyenne. Les causes possibles de ces tendances sont examinées : d'une part, une accélération de la productivité tendancielle et la délocalisation des activités et, de l'autre, les facteurs démographiques ainsi qu'un accroissement du taux de scolarité. La question de la qualité des emplois – du point de vue des gains et des conditions de travail – est aussi examinée. Enfin, après un bref tour d'horizon des politiques du marché du travail, certains domaines où des réformes ou des initiatives seraient souhaitables sont mis en évidence.

Les faits stylisés

En général, l'évolution de l'emploi global au cours du cycle d'activité se caractérise par une baisse de la création nette d'emplois durant une récession et par un redressement assez rapide durant la reprise ultérieure. Or, les effectifs de salariés dans le secteur non agricole ont continué de se contracter pendant une année et demie après la sortie de la dernière récession à la fin de 2001, soit une fois et demie plus longtemps qu'au cours du cycle du début des années 90, qui avait déjà été marqué par un délai exceptionnellement long entre le redressement de la production et le redressement de l'emploi (graphique 5.1, première partie). En outre, leur remontée ultérieure a été assez modérée par rapport aux périodes passées, les effectifs de salariés dans les secteurs non agricoles ne dépassant leur niveau antérieur à la récession qu'au cours de l'hiver dernier. Depuis le creux conjoncturel, ils ont augmenté de moins de 2 %, alors que leur progression avait été d'environ 6 % au début des années 90 et d'environ 12 % en moyenne sur une période correspondante durant les cycles antérieurs. Ces différences sont un peu moindres – quoique encore importantes – pour la mesure de l'emploi total résultant de l'enquête auprès des ménages (graphique 5.1, deuxième partie), probablement moins fiable que l'enquête sur les établissements (voir encadré 1.1 dans OCDE, 2004). Le rythme anémique de la croissance nette de l'emploi durant l'expansion économique actuelle a été dû à l'absence de création d'emplois (qui, à environ 7 % de l'emploi total par trimestre, a été d'un point de pourcentage inférieure à celle du début des années 90) et non à un taux exceptionnellement élevé de destruction d'emplois. La faiblesse de l'emploi a été particulièrement prononcée dans le secteur manufacturier, bien que ce secteur ne soit en aucune manière le seul touché, puisque le secteur des services a aussi enregistré des résultats moins bons que lors des reprises précédentes.

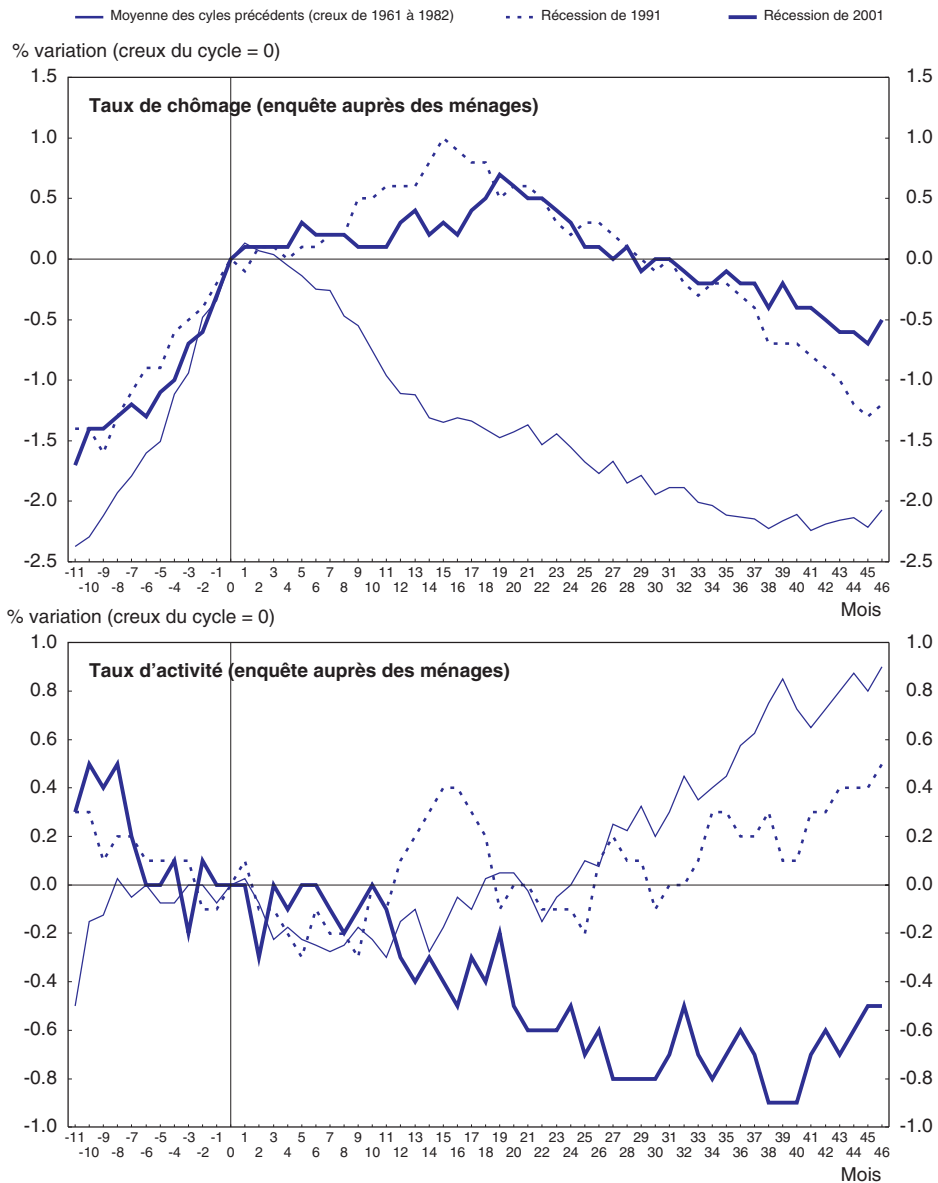
Le chômage s'est inscrit sur une trajectoire beaucoup plus traditionnelle au cours des dernières années (graphique 5.2, première partie). S'il a reculé plus lentement que lors des reprises économiques de la période qui s'est terminée dans les années 80, il s'est aussi accru moins durant la récession précédente. En fait, il a évolué à peu près de la même façon que lors du cycle du début des années 90, bien que la durée moyenne de chômage soit restée un peu plus importante pendant une plus longue période qu'à cette époque. Le volant de ressources inutilisées sur le marché du travail – mesuré par la différence entre les taux de chômage structurel effectif et estimé – a aussi été très semblable à celui observé lors du cycle précédent, où il avait été éliminé lors de la quatrième année de la reprise. La modération du chômage, malgré une demande de travail plus faible, s'explique par un déclin inhabituellement prolongé du taux d'activité (graphique 5.2, deuxième partie). Au début des années 90, le taux d'activité a commencé de remonter vers le milieu de la deuxième année du cycle, prolongeant la hausse du taux de chômage. Cette fois, au bout de trois ans et demi de reprise, le taux d'activité est encore inférieur d'environ un point de pourcentage à son pic conjoncturel, sans signe clair de redressement. Tous les groupes de la population n'ont pas été touchés par cette baisse mais, on le verra plus loin, une grande

Graphique 5.1. **Emploi**

Source : Bureau of Labor Statistics.

partie du déclin récent du taux d'activité global semble être d'origine structurelle. De fait, la progression conjoncturelle du nombre de travailleurs découragés a été à peu près identique à celle déjà observée.

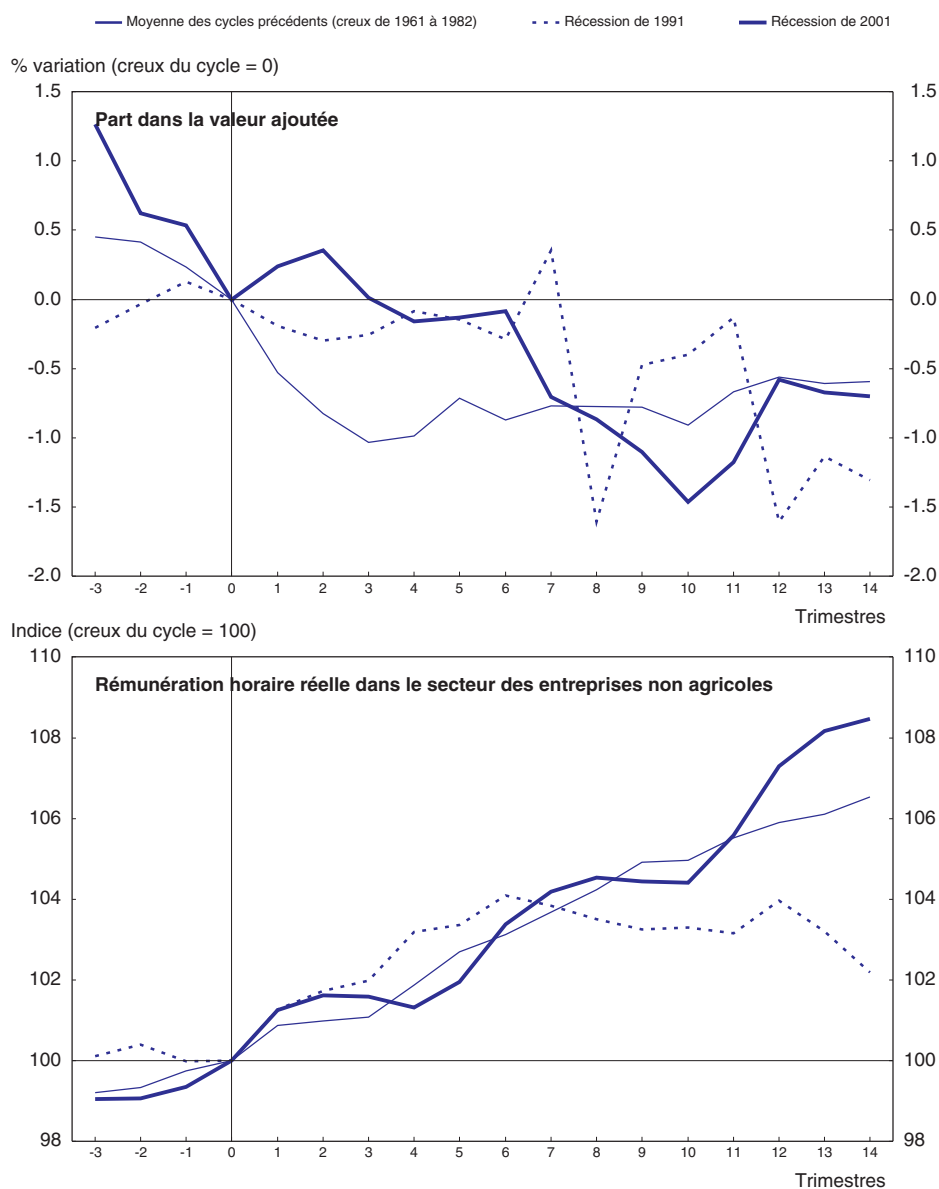
Un autre aspect de l'expansion actuelle a été la faible part de la valeur ajoutée attribuée au travail, celle-ci étant mesurée deux ans et demi après le creux conjoncturel (graphique 5.3, première partie). Toutefois, à la faveur d'un net rebond par la suite, la part du travail a effacé la plus grande partie des pertes anormales par rapport à la moyenne des cycles précédents. Par ailleurs, la rémunération horaire réelle des salariés dans le secteur des entreprises non agricoles a évolué à peu près conformément aux périodes passées,

Graphique 5.2. **Chômage et taux d'activité**

Source : Bureau of Labor Statistics.

augmentant encore plus que d'habitude pendant trois années et demie après l'amorce de la reprise économique à la suite d'une accélération récente (graphique 5.3, deuxième partie). Elle est toutefois restée à la traîne par rapport à la croissance de la productivité horaire (voir ci-après), dont la vigueur récente a bénéficié dans une large mesure au capital : la moitié environ seulement de l'augmentation de la valeur ajoutée dans le secteur des entreprises a bénéficié jusqu'ici au travail sous la forme d'une augmentation de l'emploi, d'un accroissement du nombre d'heures par salarié et d'une hausse de la rémunération horaire, soit moins des deux tiers de la part observée en moyenne au cours des cycles d'activité antérieurs.

Graphique 5.3. Rémunération de la main-d'œuvre



Source : Bureau of Labor Statistics et Bureau of Economic Analysis.

La demande de main-d'œuvre

Compte tenu de la longueur relative du délai de redressement de l'emploi après la récession de 1990-91, les analystes ont parlé d'une « reprise sans emploi ». Avec une réaction encore plus atténuée de l'emploi, la reprise qui a suivi a été qualifiée de « reprise avec perte d'emploi ». De fait, le rapport de l'emploi à la population est inférieur d'environ deux points de pourcentage à son niveau habituel à ce stade d'une expansion, avec peu de progrès enregistrés au cours de l'année écoulée. Dans ces conditions, les États-Unis sont tombés de la sixième à la dixième place parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est du rapport emploi/population depuis le début de la décennie. On a le sentiment aujourd'hui qu'une cause essentielle de la rareté des emplois est la « délocalisation » – pratique de plus en plus

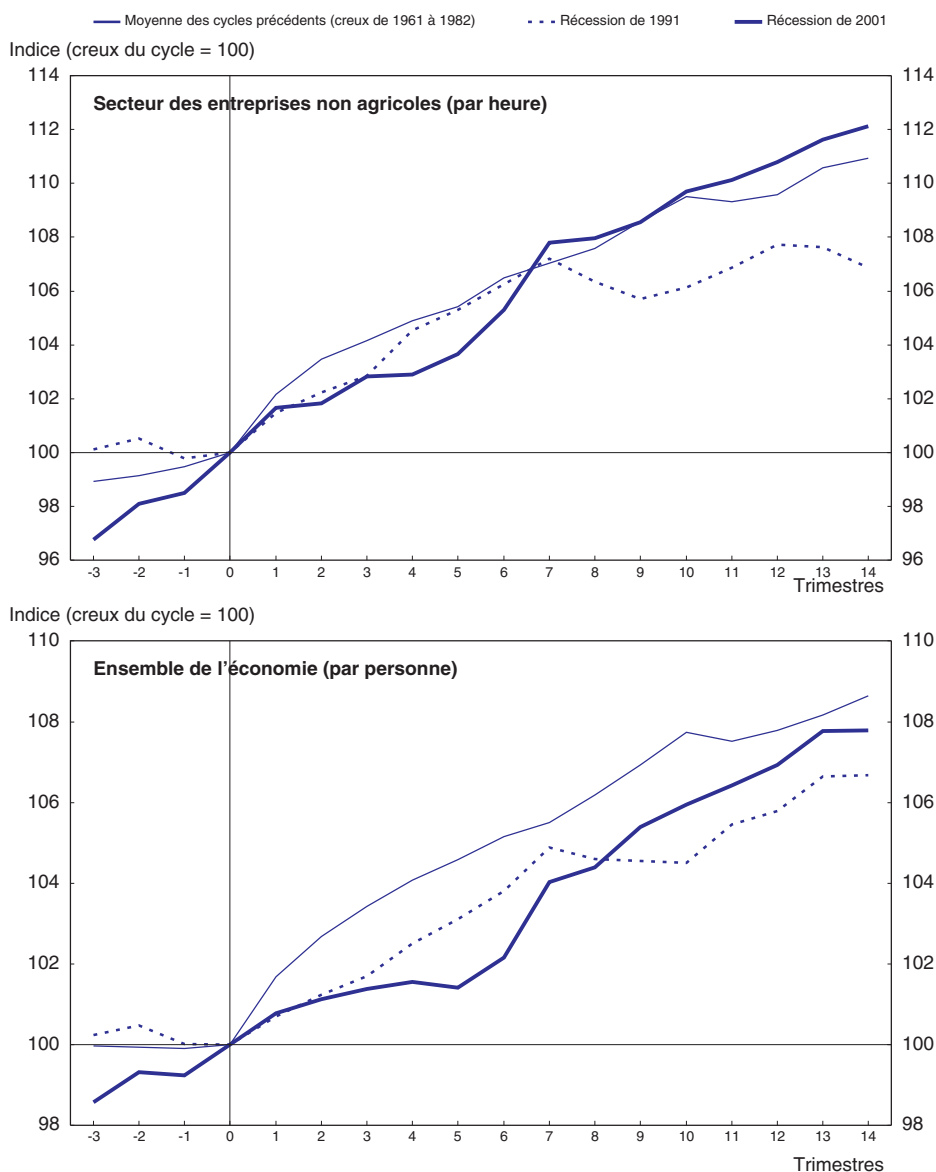
courante des entreprises qui consiste à transférer une partie de leurs opérations dans des pays à bas salaire à l'étranger – mais la plupart des chercheurs soulignent le rôle de la productivité (Schultze, 2004). Parmi les autres explications de la réduction de la demande de main-d'œuvre figurent l'évolution structurelle, la nature des chocs économiques et le climat d'incertitude. Sur la base des tendances en matière de délocalisation des emplois et de pertes d'emploi permanentes, certaines études (Groshen et Potter, 2003; Schweitzer, 2004) ont conclu que l'accélération du rythme de la restructuration économique pourrait être un facteur pesant sur la croissance de l'emploi. En revanche, d'autres ont souligné que l'évolution décevante de l'emploi ne s'explique pas par un taux élevé de destruction d'emplois mais par une baisse généralisée sans précédent de la création d'emplois, qui pourrait être associée à des caractéristiques spécifiques du cycle actuel, par exemple l'atonie relative des exportations et de l'investissement des entreprises par rapport aux périodes passées (Faberman, 2005). Enfin, les incertitudes entourant les perspectives économiques – facteurs géopolitiques, double déficit (chapitre 4), problèmes de gouvernement des entreprises – ont sans doute contribué à une réticence générale à l'embauche (voir, par exemple, Federal Reserve Bank of Boston, 2004). L'importance de ces facteurs est difficile à mesurer, toutefois, et d'autres influences, comme la moins grande instabilité économique, auraient dû avoir l'effet inverse. L'analyse ci-après se concentre sur la productivité et l'externalisation à l'étranger.

Productivité

La productivité a été le principal moteur de la croissance de la production durant la reprise en cours. Il est tout à fait inhabituel que la productivité soit la principale source de croissance pendant une période aussi longue : elle ralentit normalement à mesure que les entreprises retrouvent la confiance durant l'expansion et augmentent l'emploi ou les heures de travail par travailleur. Pendant le cycle actuel, en revanche, elle ne s'est guère décélérée en phase de récession et enregistrait encore une forte progression la quatrième année d'expansion. Dans ces conditions, dans le secteur des entreprises non agricoles, la croissance de la production horaire observée jusqu'ici dans le cycle a été sensiblement plus forte que lors de la reprise précédente, mais aussi un peu plus soutenue qu'elle ne l'a été en moyenne sur les périodes passées (graphique 5.4, première partie). Depuis le pic conjoncturel du premier trimestre de 2001, elle a progressé à un taux annuel d'environ 4 %, contre un rythme déjà rapide de 2½ pour cent durant la deuxième moitié des années 90. On arrive à peu près aux mêmes observations si la productivité est reliée au nombre de salariés et non aux heures ouvrées. Dans l'ensemble de l'économie, les données sur l'emploi de l'enquête auprès des ménages font apparaître des résultats moins remarquables, mais néanmoins bien meilleurs qu'au début des années 90 (graphique 5.4, deuxième partie).

La résurgence de la productivité dans la deuxième moitié des années 90 et les causes probables de cette évolution ont aujourd'hui été largement étudiées. Des explications plausibles ont été avancées qui ont trait à la rapidité des progrès technologiques et à la réalisation d'investissements de rationalisation, en particulier dans le domaine de l'information et de l'organisation. Ce que l'on comprend beaucoup moins, c'est l'accélération ultérieure de la productivité, qui est intervenue malgré un ralentissement de l'investissement aussi bien dans les biens d'équipement classiques que dans les technologies de l'information (TI). Une ventilation de la croissance (Jorgenson et al. 2004) fait apparaître une large reprise de la productivité totale des facteurs (PTF) à mesure que les

Graphique 5.4. Productivité du travail



Source : Bureau of Labor Statistics et Bureau of Economic Analysis.

entreprises utilisent de nouvelles technologies et d'autres innovations pour améliorer l'efficacité de la production (tableau 5.1). Cependant, la production liée aux TI a représenté, selon les estimations, près de la moitié de l'augmentation de la croissance globale de la PTF après 1995, dépassant largement la part de 5 % des biens TI dans la production globale. La croissance globale de la PTF a probablement contribué pour environ deux cinquièmes à l'accélération de la productivité du travail par rapport à plus de la moitié pour les investissements de rationalisation. Là encore, une part disproportionnée de l'augmentation des investissements de rationalisation est attribuable aux TI (environ la moitié, le matériel informatique et les logiciels représentant environ un quart des investissements fixes privés depuis le milieu des années 90). La plupart des chercheurs ne

Tableau 5.1. **Sources de la croissance de la production et de la productivité aux États-Unis**

Pourcentage de variation annualisée

	1959- 2003	1959-73	1973-95	1995- 2003
Production privée	3.58	4.21	3.06	3.90
Durée du travail	1.37	1.36	1.57	0.85
Productivité moyenne du travail	2.21	2.85	1.49	3.06
Contribution des investissements de rationalisation	1.21	1.41	0.89	1.75
Technologies de l'information	0.44	0.21	0.40	0.92
Autres technologies	0.78	1.19	0.49	0.83
Contribution de la qualité de la main-d'œuvre	0.26	0.33	0.26	0.17
Productivité totale des facteurs	0.74	1.12	0.34	1.14
Technologies de l'information	0.25	0.09	0.24	0.53
Autres technologies	0.49	1.03	0.10	0.61

Source : Jorgenson et al. (2004).

s'attendent pas à un retour à un rythme lent de croissance de la productivité comme celui observé dans les années 70 et 80.

Même si, arithmétiquement, la croissance un peu plus rapide de la productivité « explique » la faiblesse de l'emploi jusqu'à récemment, elle n'en est pas nécessairement la cause fondamentale (Baily et Lawrence, 2004). Il n'en reste pas moins que la demande globale aurait dû s'accroître beaucoup plus fortement qu'en l'absence de cette accélération pour maintenir une croissance robuste de l'emploi, ce qui n'a pas été le cas car l'économie a été frappée par plusieurs chocs (notamment les attentats terroristes du 11 septembre 2001, le surinvestissement et la correction des marchés boursiers). En outre, bien que les chocs technologiques permanents qui dopent la productivité puissent entraîner des pertes d'emplois, il est peu probable qu'ils aient des conséquences importantes sur la croissance de l'emploi en longue période. Si l'effet direct du progrès technologique est de réduire la demande de main-d'œuvre, son effet indirect est une diminution des coûts unitaires de main-d'œuvre, entraînant une progression de la demande de production et de travail. Des données indiquent que la relation entre la productivité et la croissance de l'emploi a de fait été négative dans les années 60 et 70, pour laisser place par la suite à une corrélation légèrement positive (Cavelars, 2005). L'accélération de la productivité dans la deuxième moitié des années 70 a été suivie d'une forte création d'emplois et du plus faible taux de chômage enregistré depuis une génération. On s'attend à des résultats similaires pour les prochaines années, sauf influences contraires majeures (voir chapitre 1).

Externalisation à l'étranger

L'un des facteurs négatifs potentiels ayant fait l'objet d'une extrême attention est l'externalisation, c'est-à-dire le fait pour une entreprise de se procurer des services ou des biens/intrants auprès d'une source située dans un pays étranger. Si la sous-traitance intérieure et la sous-traitance internationale des intrants matériels existent depuis longtemps, l'extension récente de la gamme des activités pouvant faire l'objet d'échanges au niveau international à un grand nombre de services, rendue possible par les progrès technologiques, et ses effets sur la concurrence ont été considérés comme beaucoup plus problématiques (Mann, 2005). Bien que l'ampleur de ce phénomène ait probablement été exagérée (voir ci-après), ces dernières années, la crainte d'une propagation accrue a

conduit à une forte baisse du soutien au libre-échange parmi les employés aux États-Unis (Amiti et Wei, 2004). L'externalisation à l'étranger suscite des controverses car certains emplois sont perdus immédiatement et de façon visible, alors que d'autres incidences potentielles comme la diminution des coûts, la création d'emplois dans d'autres secteurs et l'accélération de la croissance économique sont moins visibles, plus diffuses et généralement différées.

Malgré les très nombreux articles consacrés à cette question par les médias, l'ampleur de l'externalisation internationale et de ses effets est très incertaine. Les statistiques relatives aux importations fournissent des données indirectes, bien qu'elles ne permettent pas d'identifier les importations des États-Unis qui correspondent à des articles produits précédemment par des salariés américains et qu'il n'existe aucune ligne de démarcation claire entre la délocalisation des activités à l'étranger et le simple achat de biens et de services à l'étranger. En tout état de cause, ces statistiques donnent plutôt à penser que l'externalisation à l'étranger a une importance limitée pour l'économie des États-Unis et que d'autres pays sont beaucoup plus touchés. Si l'on examine plus attentivement les données commerciales dans les catégories relatives aux services, les importations de services aux entreprises hors services informatiques et d'information ont représenté aux États-Unis seulement 0.4 % du PIB en 2003, contre 2 % en Allemagne, par exemple, et beaucoup plus dans les petits pays (tableau 5.2). Aux États-Unis, cette part a à peu près doublé chaque décennie, se situant à 0.1 % en 1983 et 0.2 % en 1993. Il est intéressant de noter que l'Inde et la Chine, deux pays qui ont été considérés comme les principaux

Tableau 5.2. **L'externalisation par rapport aux autres pays**

Importations, 2002

Rang	Pays	Autres services aux entreprises	Rang	Pays	Services informatiques et d'information
A. Par rapport au PIB local (en pourcentage)					
1	Angola	35.01	1	Chypre	2.06
4	Irlande	15.44	2	Luxembourg	1.25
44	Inde	2.40	4	Belgique	0.57
57	Allemagne	1.96	13	Allemagne	0.31
74	France	1.33	29	Russie	0.17
75	Russie	1.33	30	Royaume-Uni	0.17
85	Royaume-Uni	1.03	43	Chine	0.09
99	Chine	0.63	48	France	0.08
103	Japon	0.62	57	Japon	0.05
117	États-Unis	0.39	73	États-Unis	0.01
B. Par rapport à la valeur ajoutée du secteur de services local (en pourcentage)					
1	Angola	138.67	1	Luxembourg	1.60
5	Irlande	28.28	4	Irlande	0.81
37	Inde	4.96	5	Belgique	0.79
59	Allemagne	2.90	12	Allemagne	0.45
70	Russie	2.37	26	Russie	0.31
78	Chine	1.87	29	Chine	0.27
80	France	1.86	33	Royaume-Uni	0.23
90	Royaume-Uni	1.44	53	France	0.11
104	Japon	0.93	59	Japon	0.08
115	États-Unis	0.53	74	États-Unis	0.02

Source : FMI, *Balance of Payments Statistics Yearbook*.

bénéficiaires de la délocalisation dans les médias, importent davantage de services aux entreprises par rapport à leur PIB que les États-Unis et que la part de ces services dans leurs importations s'est accrue ces deux dernières décennies. Dans les catégories des services informatiques et d'information, qui sont d'un ordre de grandeur inférieur aux autres services aux entreprises, la situation est identique. En outre, comme les échanges de biens, les échanges de services sont à double sens. La plupart des pays non seulement externalisent vers d'autres pays, mais aussi fournissent des services externalisés par le reste du monde. Bien évidemment, compte tenu du niveau d'agrégation des données sur les échanges, il est difficile de dire si les pays importent et exportent en fait exactement le même service. Pourtant, si l'on tient compte des exportations de services aux entreprises et de services informatiques, il apparaît que, contrairement à l'Allemagne mais à l'instar de l'Inde et de la Chine, les États-Unis sont parmi les principaux bénéficiaires nets de l'externalisation mondiale de services (tableau 5.3). Bien que le volume net des services externalisés fournis par les États-Unis ne se soit pas fortement redressé, comme c'est le cas pour l'Inde, il s'est inscrit sur une tendance légèrement haussière. Une étude récente (Groshen *et al.*, 2005) estime qu'en 2003 l'excédent commercial des États-Unis au titre des services équivalait à 1.2 million d'emplois, sans changement depuis dix ans; en comparaison, les importations nettes de produits manufacturés représentaient 3.8 millions d'emplois, chiffre triple de l'estimation de 1983 mais toujours réduit par rapport à l'emploi privé total (130 millions).

Les statistiques du marché du travail ne fournissent que des informations limitées sur les effets de l'externalisation sur l'emploi. L'enquête du ministère du Travail sur les

Tableau 5.3. **Externalisation et fourniture de services externalisés**

2002, en millions de dollars des États-Unis

Rang	Pays	Autres services aux entreprises	Rang	Pays	Services informatiques et d'information
A. Externalisation (importations)					
1	États-Unis	40 929	1	Allemagne	6 124
2	Allemagne	39 113	2	Royaume-Uni	2 602
3	Japon	24 714	3	Japon	2 148
4	Pays-Bas	21 038	4	Pays-Bas	1 586
5	Italie	20 370	5	Espagne	1 572
6	France	19 111	6	États-Unis	1 547
9	Royaume-Uni	16 184	9	France	1 150
11	Inde	11 817	10	Chine	1 133
18	Chine	7 957	14	Russie	592
20	Russie	4 583			
B. Fourniture de services externalisés (exportations)					
1	États-Unis	58 794	1	Irlande	10 426
2	Royaume-Uni	36 740	2	Royaume-Uni	5 675
3	Allemagne	27 907	3	États-Unis	5 431
4	France	20 864	4	Allemagne	5 185
5	Pays-Bas	20 074	5	Espagne	2 487
6	Inde	18 630	10	France	1 191
8	Japon	17 401	11	Japon	1 140
14	Chine	10 419	12	Chine	638
29	Russie	2 012	25	Russie	137

Source : FMI, *Balance of Payments Statistics Yearbook*.

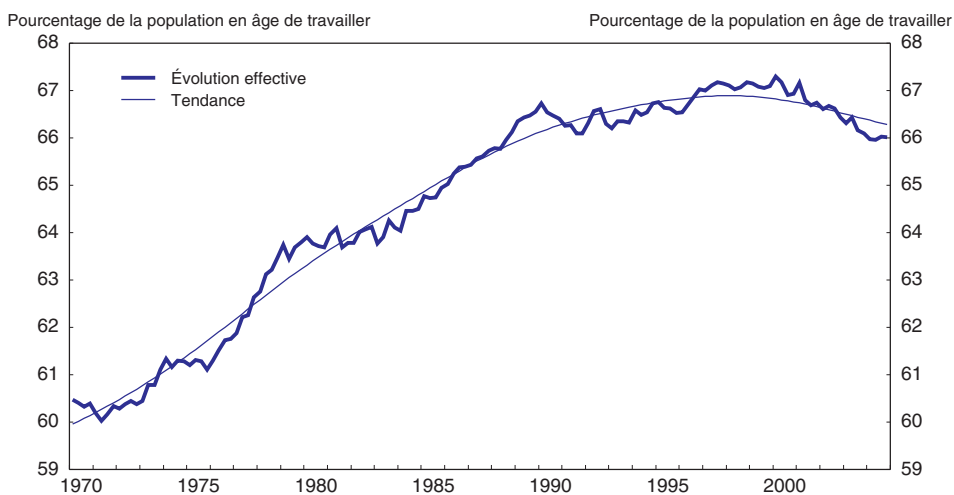
licenciements collectifs montre qu'aux États-Unis les licenciements de ce type dus à la délocalisation ont eu tendance à s'accroître mais ne représentent encore qu'une petite fraction du nombre total des travailleurs mis à pied (environ 1½ pour cent en 2004). La majeure partie des licenciements en masse ont eu lieu dans le secteur manufacturier. Cependant, l'enquête ne met en évidence qu'une partie de l'ensemble des licenciements, car elle ne couvre que les établissements de relativement grande taille (50 salariés ou plus). Les statistiques professionnelles et les statistiques sur l'emploi en général indiquent que les professions et les secteurs généralement associés à la délocalisation ont enregistré des baisses moyennes de l'emploi plus importantes depuis 2001 (United States Government Accountability Office, 2004a). Pourtant, ces baisses ne peuvent être expressément attribuées à l'externalisation internationale, car d'autres facteurs, comme l'effondrement de la bulle technologique, y ont probablement contribué. Sur la base des données commerciales, Schultze (2004) a estimé que la perte globale d'emplois due à l'externalisation des services aux entreprises, des services professionnels et des services techniques au cours des trois années se terminant en 2003 pourrait être comprise entre 155 000 et 215 000. Les études réalisées par des sociétés privées de consultants ont abouti à des chiffres un peu plus élevés (leurs estimations sont résumées dans l'annexe 5.A1). Cependant, même des chiffres sensiblement plus élevés resteraient encore peu importants par rapport à la taille du marché du travail des États-Unis et à l'ampleur des créations et destructions annuelles d'emplois qui caractérisent la dynamique économique américaine. En outre, comme on l'a indiqué plus haut, dans le large secteur des services aux entreprises et des services informatiques, les États-Unis ont d'importants débouchés à l'exportation qui continuent de se développer, fournissant un nombre croissant d'emplois aux travailleurs américains.

Ce n'est donc pas tant la question de la délocalisation actuelle mais plutôt celle des risques de délocalisation à l'avenir qui pose problème, de même que les incidences négatives potentielles sur le marché du travail des États-Unis. D'après les études résumées dans l'annexe 5.A1, jusqu'à un demi-million d'emplois dans les technologies de l'information seront perdus dans les quelques prochaines années et jusqu'à 3½ millions d'emplois dans toutes les professions pourraient être transférés en dehors des États-Unis au cours de la prochaine décennie. Ces prévisions sont toutefois sujettes à de grandes incertitudes, car les informations disponibles ne permettent même pas d'estimer avec une quelconque précision le niveau et l'incidence actuels de l'externalisation à l'étranger. En outre, nombre des études sur les pertes d'emplois ne prennent pas en compte les autres effets économiques de l'externalisation qui peuvent compenser ces pertes, ou ne sont axées que sur un seul secteur. Les simulations réalisées sur la base de modèles donnent à penser qu'avec le temps, l'externalisation internationale devrait accroître la productivité et le PIB suffisamment pour que l'emploi et le chômage au niveau global restent à peu près inchangés (Baily et Lawrence, 2004). À court terme, néanmoins, le roulement des emplois associé à la délocalisation n'est pas sans coût et pourrait peser de façon disproportionnée sur certains secteurs, régions et populations. Jensen et Kletzer (2005) constatent que l'insécurité de l'emploi dans les secteurs exportateurs, surtout les activités de services, est supérieure à la moyenne, même si cela ne signifie pas nécessairement que les emplois partent à l'étranger. L'analyse de l'OCDE montre que la part des professions pouvant être touchées par la délocalisation est relativement importante, se situant à 18 % de l'emploi total, même si, contrairement à l'Europe, elle a eu tendance à diminuer aux États-Unis (OCDE, 2005). Cela souligne l'importance des politiques d'aide à l'ajustement (voir ci-après), ne serait-ce que pour éviter une réaction protectionniste.

Offre de main-d'œuvre

Comme la demande de main-d'œuvre, l'offre s'est sensiblement ralentie ces dernières années. Cette évolution est dans une large mesure attribuable au fait que le taux de croissance de la population active est tombé au-dessous de celui de la population d'âge actif, qui s'est relativement peu modifié. Bien que le taux d'activité tende à diminuer lorsque les perspectives d'emploi sont défavorables, comme on l'a indiqué plus haut, le déclin récent a largement dépassé la norme conjoncturelle. Cela amène à s'interroger sur le point de savoir si l'atonie économique ne se reflète pas de plus en plus dans le taux d'activité plutôt que dans le taux de chômage. Pour répondre à cette question, il faut se demander si les baisses récentes du taux d'activité sont imputables à des facteurs conjoncturels ou à des facteurs structurels. Le fait que le ralentissement du taux d'activité ait coïncidé avec l'affaiblissement de l'activité économique en 2000-2001 suggère une association avec le cycle conjoncturel. D'après l'enquête auprès des ménages, le nombre des personnes sortant du marché du travail en raison d'un sentiment de « découragement quant aux perspectives d'emploi » a sensiblement augmenté depuis 2001 avant de reculer au cours de l'année écoulée. Il n'a pas toutefois dépassé le niveau record du cycle précédent. En fait, la tendance haussière du taux d'activité semble avoir atteint son niveau record dans la deuxième moitié des années 90 et avoir commencé de s'inverser à la fin de la décennie. Un simple ajustement statistique d'une tendance temporelle fait apparaître que le taux d'activité corrigé des fluctuations conjoncturelles diminue aujourd'hui de 0.1 % par an (graphique 5.5). À l'origine de cette évolution, on peut citer la stabilisation du niveau d'activité des femmes, qui avait doublé au cours des cinq années précédentes. En outre, l'activité masculine a continué de diminuer régulièrement. La présente section examine plusieurs facteurs – changements démographiques, scolarisation, invalidité, décision de départ à la retraite et immigration – qui ont une incidence sur l'offre de main-d'œuvre et pourraient contribuer à dissocier les influences conjoncturelles des influences plus permanentes.

Graphique 5.5. **Taux d'activité : tendances et cycles**

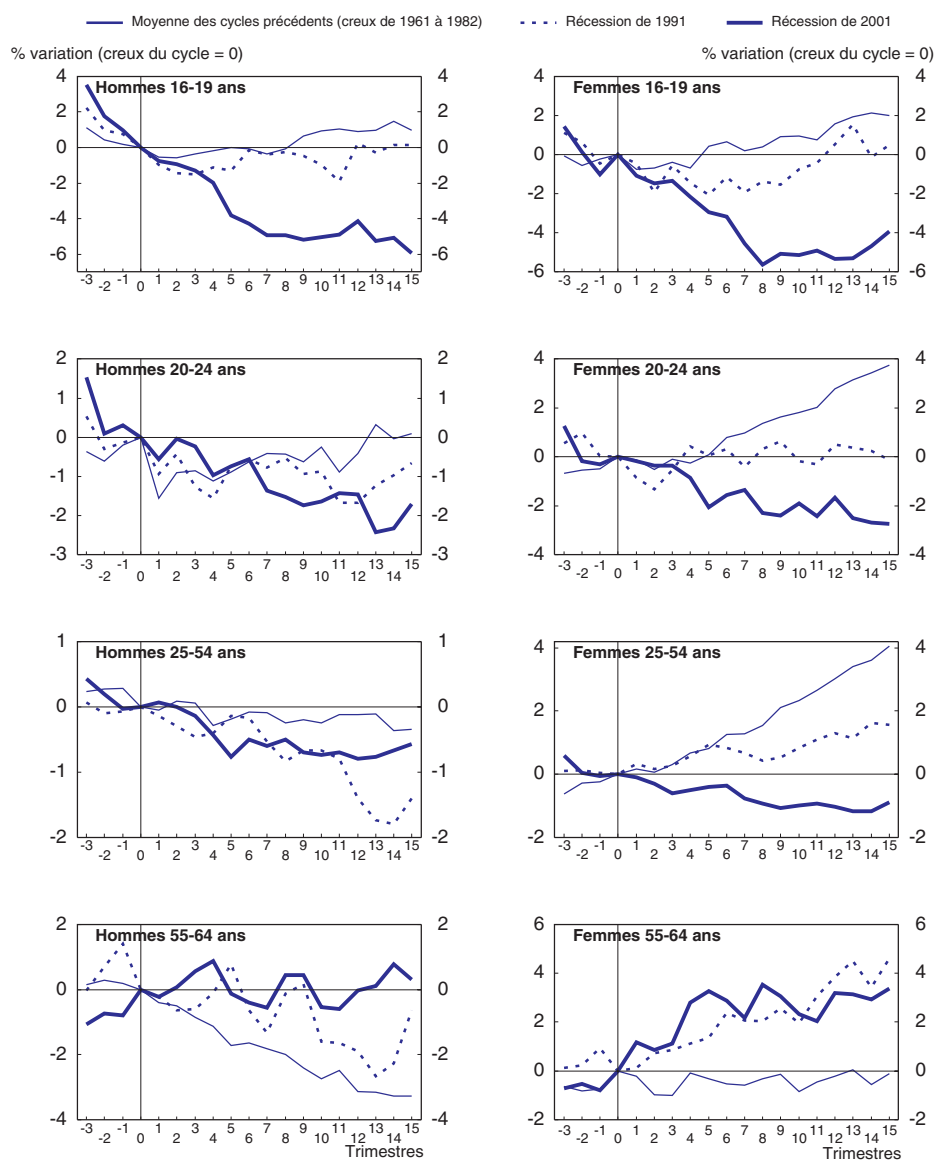


Source : Bureau of Labor Statistics et estimations de l'OCDE.

Tendances démographiques

Les variations démographiques ne contribuent guère à expliquer la diminution du taux d'activité. En général, on peut s'attendre à ce que la génération vieillissante du baby boom exerce une pression à la baisse sur le taux à mesure que cette cohorte s'approche de la retraite, puisque le niveau d'activité est habituellement plus faible pendant cette période. Bien que cette possibilité soit de toute évidence une préoccupation pour l'avenir, les modifications de la structure par âge de la population n'ont jusqu'ici pas beaucoup joué dans la diminution du taux d'activité. Le taux d'activité global reflète des diminutions pour tous les groupes démographiques autres que les travailleurs âgés, mais l'écart par rapport à la norme conjoncturelle a été surtout très prononcé pour les moins de 20 ans des deux sexes (graphique 5.6). La baisse du taux d'activité des jeunes adultes et en particulier des

Graphique 5.6. Taux d'activité par âge et par sexe



Source : Bureau of Labor Statistics.

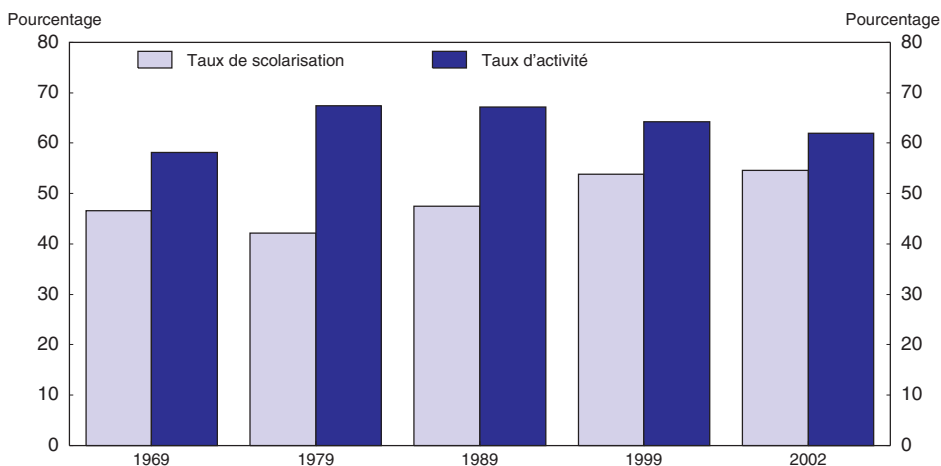
travailleurs d'âge très actif a été moins importante. Si, pour tous ces groupes, la diminution du taux d'activité a été très semblable pour les hommes et les femmes au cours du cycle actuel, les taux d'activité féminins ont divergé beaucoup plus par rapport aux cycles précédents, lorsque leur hausse tendancielle n'était guère interrompue par les ralentissements économiques. Comme mentionné, les travailleurs âgés ont fait exception, puisque leur taux d'activité a évolué favorablement par rapport aux périodes passées, augmentant quelque peu chez les hommes et très sensiblement chez les femmes. Ce groupe étant quatre fois plus nombreux que celui des actifs de moins de 20 ans, l'augmentation de son taux d'activité a largement compensé le recul de l'activité chez les jeunes. En revanche, le vieillissement de la génération du baby boom déplace les travailleurs du groupe de pleine activité vers le groupe des travailleurs âgés, dont le taux d'activité moyen reste beaucoup plus faible malgré des hausses récentes, ce qui réduit par conséquent légèrement le taux d'activité global (Congressional Budget Office, 2004a).

Scolarisation

La forte contraction du taux d'activité des moins de 20 ans au cours du cycle actuel représente environ la moitié du total, même si les 16-19 ans n'entrent que pour 5 % environ dans la population active. La principale raison citée dans plusieurs analyses est l'accroissement des effectifs d'étudiants. D'après une estimation (Coffin, 2004), pas moins de 40 % de la baisse du taux d'activité des moins de 20 ans depuis la fin de la récession peuvent être expliqués par ce phénomène ainsi que par le chômage des jeunes de moins de 20 ans. La proportion de jeunes participant à des cours d'été, en particulier, s'est sensiblement accrue alors que, dans le même temps, les taux d'activité enregistrés en juillet pour cette population ont plongé. La décision de suivre des cours pendant l'été pourrait être en partie influencée par le fait que les étudiants jugent difficile d'obtenir un emploi à temps partiel. Avec moins de possibilités d'emploi, l'école est une option naturelle. Cependant, il est difficile d'avancer que les facteurs conjoncturels sont dominants. Les taux d'activité des jeunes ont eu tendance à diminuer depuis la fin des années 90, alors que les taux de scolarisation ont continué de progresser (graphique 5.7). La raison la plus probable de l'accroissement des effectifs d'étudiants est l'attrait présenté par

Graphique 5.7. **Scolarisation et taux d'activité**

Personnes âgées de 16 à 24 ans, octobre



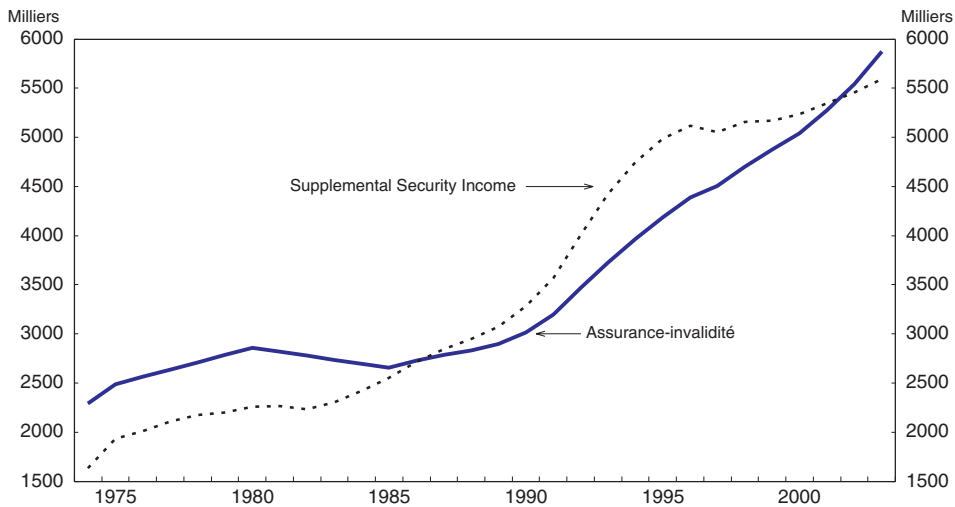
Source : Bureau of Labor Statistics, *Monthly Labor Review*, juillet 2004.

les meilleures possibilités d'emploi offertes à ceux qui ont suivi des études plus longues. La rentabilité de la formation a énormément augmenté. Ainsi, l'avantage sur le plan des salaires des diplômés de l'université de sexe masculin par rapport aux diplômés du même âge qui ont arrêté leurs études à la fin du secondaire (qui était d'environ 50 % à la fin des années 70) a quasiment doublé depuis lors (Congressional Budget Office, 2004b). Par ailleurs, les travailleurs ayant un niveau de formation plus élevé ont généralement des emplois assortis de meilleurs avantages annexes et ont moins de risques de se retrouver au chômage. Cependant, l'accroissement des taux de scolarisation pour les jeunes n'a pas conduit à une amélioration parallèle du niveau d'instruction. Tandis que le nombre des diplômés supérieurs a augmenté, le pourcentage des 25-34 ans ayant au moins terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est resté stationnaire. Il est possible qu'un durcissement des conditions d'obtention des diplômes ait joué un rôle, de même que la concentration de l'immigration parmi les jeunes de sexe masculin.

La croissance de l'offre de main-d'œuvre a diminué du fait non seulement de la progression des effectifs d'étudiants mais aussi de la baisse du taux d'activité des jeunes non scolarisés. Cette tendance, qui s'est amorcée bien avant la récession économique récente, a été plus prononcée pour les jeunes de sexe masculin, reflétant à la fois une moindre disponibilité, ou un moindre intérêt, pour le travail et des possibilités d'emploi moins nombreuses. Les modifications sectorielles et professionnelles de l'emploi ont profité aux jeunes filles davantage qu'à leurs homologues de sexe masculin et les arrivées d'immigrants (essentiellement des hommes) (voir ci-après) dans la population active ont accentué la dégradation des possibilités d'emploi des hommes jeunes et pourraient les avoir découragés de rechercher un travail (Congressional Budget Office, 2004b). De fait, si le nombre de « travailleurs découragés » a baissé sensiblement au cours de l'année écoulée, cette baisse a été limitée pour les 25 ans et plus.

Invalidité

Les taux d'activité des 25-54 ans ont aussi diminué ces quelques dernières années. Cette évolution peut s'expliquer notamment par le fait que les travailleurs peu qualifiés sont davantage incités à demander des prestations d'invalidité que des prestations de chômage. Il s'agit là d'une tendance à long terme : le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité aussi bien dans le cadre du programme « Supplemental Security Income » que dans le régime Social Security (voir ci-après) a plus que doublé ces vingt dernières années (graphique 5.8). Le pourcentage des 25-64 ans qui reçoivent des prestations de l'un des deux programmes ou des deux a aussi quasiment doublé depuis 1984, lorsqu'il se situait aux alentours de 3 %. Cela est dû en partie à une modification de la législation cette année là qui, pour les deux programmes, a élargi la définition de l'invalidité tout en réduisant la sévérité du filtrage régulant l'accès aux prestations en accordant davantage de poids aux arguments des demandeurs et des prestataires de soins médicaux. Entre 1984 et 2001, la progression de la part des adultes non âgés recevant des prestations d'assurance-invalidité du régime Social Security a réduit le taux de chômage d'environ 1 point de pourcentage selon les estimations (Autor et Duggan, 2003). Au fil du temps, il semble que la relation entre les taux de demande de prestations d'invalidité et les chocs conjoncturels négatifs soit devenue sensiblement plus étroite, notamment en raison de l'augmentation graduelle du taux de remplacement représenté par ces prestations pour les travailleurs peu qualifiés. En effet, les prestations d'invalidité sont indexées sur le salaire moyen et la dispersion des gains a eu tendance à

Graphique 5.8. **Bénéficiaires de prestations d'invalidité**

Source : Social Security Administration, *Annual Statistical Supplement*, 2004.

augmenter. En outre, la valeur réelle des prestations médicales parallèles versées dans le cadre de Medicaid a augmenté, ce qui joue un rôle important dans un contexte où une part croissante des travailleurs qualifiés ne bénéficient pas d'une assurance-maladie financée par leur employeur. Un autre facteur contribuant au recours accru aux prestations d'invalidité est que, si l'accès à ces prestations est devenu moins rigoureux, c'est l'inverse qui a été observé pour l'accès aux prestations de chômage et de préretraite (qui sont moins généreuses). L'importance de l'invalidité dans l'explication des tendances du taux d'activité est illustrée par les données du ministère du Travail, qui montrent que le pourcentage de femmes d'âge très actif faisant état « d'une maladie ou d'une invalidité » pour justifier le fait « qu'elles ne travaillent pas ou qu'elles ne recherchent pas un emploi », qui était de 12½ pour cent au début des années 90, a quasiment doublé depuis (la part correspondante pour les hommes de pleine activité étant relativement stable à un niveau plus élevé). Bien que la couverture comme la générosité et l'incidence des prestations d'invalidité, qui sont étroitement corrélées, soient proches de la moyenne des pays membres de l'OCDE (OCDE, 2003), la tendance au remplacement des indemnités de chômage par des prestations d'invalidité est préoccupante, car les bénéficiaires de ces prestations sont moins susceptibles de réintégrer la population active lorsque la situation économique s'améliore.

Retraite

Contrairement aux autres groupes de population, les travailleurs âgés (55 ans et plus) ont vu leur taux d'activité s'accroître, ajoutant près d'un point de pourcentage au taux global depuis le début de la récession. Les raisons de cette tendance ne sont pas bien comprises. L'amélioration de l'état de santé pourrait jouer un rôle, car elle permet de différer la retraite. Une autre raison tient peut-être à la suppression du critère de ressources et à d'autres modifications du régime Social Security. Un autre facteur pouvant avoir incité les travailleurs à renoncer à la préretraite est l'effet négatif sur leur patrimoine de la correction du marché boursier. De fait, les plans de pension à cotisations définies, qui déplacent le risque financier sur les salariés, sont devenus plus courants depuis le milieu des années 90. Néanmoins, les plans à prestations définies restent une source importante

de revenus à la retraite pour les travailleurs aux États-Unis et la faillite de plusieurs entreprises finançant ces plans dans quelques secteurs a entraîné l'effondrement des régimes de retraite, l'assurance ne fournissant qu'un dédommagement limité. Certains travailleurs pourraient avoir besoin de conserver une assurance-maladie en attendant de pouvoir bénéficier de Medicare. Tous ces facteurs, à quoi s'ajoute le débat public sur la crise de financement de Social Security, ont pu affecter le sentiment des travailleurs âgés concernant la sécurité de la retraite et les inciter (ou les contraindre) à rester dans la population active plus longtemps. Cependant, la tendance à long terme à une diminution de la participation au marché du travail des hommes de ce groupe d'âge avait déjà pris fin au milieu des années 90 avant de s'inverser progressivement par la suite. En outre, contrairement à ce qui est le cas pour les femmes plus jeunes, le taux d'activité des femmes âgées a poursuivi sa hausse tendancielle et s'est même accéléré. Ces dernières années, les taux d'activité ont aussi augmenté rapidement chez les hommes et les femmes de 65-69 ans. Outre le report des départs à la retraite, cette évolution tient au retour de retraités sur le marché du travail, souvent dans des emplois à temps partiel avec une charge restreinte. La question de savoir si le taux d'activité de ce groupe continuera d'augmenter dépend davantage de la perception globale de la sécurité offerte par la retraite que des conditions du marché du travail.

Immigration

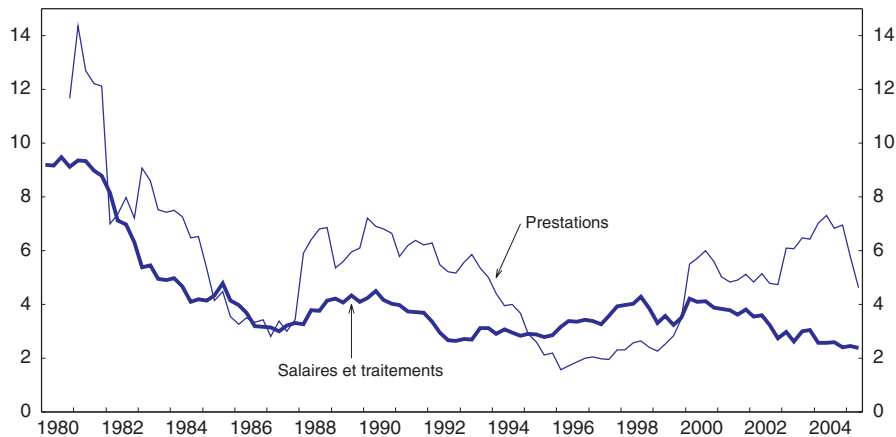
Les immigrants ont été la principale source de croissance de la population active, représentant environ la moitié de cette progression depuis le début des années 90 et quasiment la totalité de sa variation nette depuis le début de la décennie (Camarota, 2004). De plus en plus, les immigrants ont peu de formation formelle et concurrencent les Américains de souche non qualifiés, exerçant une pression à la baisse sur leur salaire (voir section ci-après) et diminuant leurs possibilités d'emploi. Dans ces conditions, l'afflux d'immigrants a contribué indirectement à la diminution du taux d'activité des jeunes non scolarisés de sexe masculin, les hommes d'origine étrangère ayant plus de chances d'entrer dans la population active que les femmes d'origine étrangère (Congressional Budget Office, 2004b). Comme on le verra ci-après, il devrait être possible d'augmenter les avantages nets de l'immigration, par exemple, en faisant en sorte qu'elle ne concerne que des travailleurs dont les qualifications sont rares et en ajustant les niveaux d'admission compte tenu des conditions de l'activité, bien que cela exige de faire face aux problèmes de l'immigration illégale (Hanson, 2005). D'après les dernières estimations, on compterait environ 10 millions d'immigrants sans papiers aux États-Unis, dont la majorité sont des travailleurs à bas salaire (Council of Economic Advisers, 2005).

Rémunération et qualité de l'emploi

Si la rémunération par travailleur ne s'est pas écartée des niveaux historiques, le différentiel entre la progression des salaires et la croissance globale des rémunérations a été nettement plus marqué au cours de cette expansion que cela n'avait été le cas précédemment, en raison de la forte hausse des prestations maladie et retraite (graphique 5.9). La forte poussée des prestations semble avoir eu des effets sensibles sur le marché du travail. Baicker et Chandra (2005) estiment qu'une augmentation de 10 % des cotisations aux régimes d'assurance-maladie des employeurs réduit la probabilité d'être employé de 1½ pour cent et se traduit par une diminution correspondante des salaires de plus de 2 %. Dans une certaine mesure, la hausse plus faible que de coutume des salaires

Graphique 5.9. **Salaires et prestations**

Industrie privée, variations en glissement annuel



Source : Employment Cost Index, Bureau of Labor Statistics.

(en particulier par rapport aux gains de productivité) pourrait tenir à des facteurs conjoncturels. Utilisant des données tirées des enquêtes bisannuelles sur les travailleurs privés d'emploi, Farber (2005) constate que, pour les chômeurs ayant poursuivi des études au-delà du secondaire, la perte de gain lorsqu'ils retrouvent un emploi a été au cours de la période 2001-2003 sensiblement plus importante qu'au cours de toutes les périodes antérieures pour lesquelles on dispose de données; cependant, il a aussi observé que durant la période 1997-99, dernière phase de la reprise précédente, la perte de gains enregistrée par les travailleurs ayant perdu leur emploi s'est située à un niveau historiquement bas. Cette période avait aussi été marquée – après l'extension des soins coordonnés dans le secteur de la santé – par une croissance des prestations exceptionnellement faible.

Bien que les enquêtes bisannuelles sur les travailleurs privés d'emploi ne fournissent pas d'informations directes sur l'incidence du commerce international sur les pertes d'emplois, l'utilisation comme variable représentative de l'exposition sectorielle a permis à Kletzer (2001) de conclure que les réductions de salaires enregistrées par les travailleurs licenciés du fait de l'augmentation des importations ou des délocalisations et ayant retrouvé un emploi sont assez semblables à celles que subissent les travailleurs licenciés pour d'autres raisons. Néanmoins, les simulations de modèles donnent à penser que plus les États-Unis importent des produits et services incorporant des apports de main-d'œuvre à faible coût, plus la part du capital dans la distribution du revenu augmente : la délocalisation a pour incidence initiale d'accroître les bénéfices et de déplacer la main-d'œuvre; à terme, l'augmentation de la productivité et la baisse des prix améliorent la rémunération réelle et, partant, la situation des travailleurs, mais la modification de la distribution des revenus est une conséquence persistante du processus permanent d'externalisation (Baily et Lawrence, 2004). D'autres auteurs invoquent des facteurs institutionnels pour expliquer la divergence entre le revenu du capital et le revenu du travail, notamment le recul du taux de syndicalisation (en partie associé à la croissance du secteur des services) et un renforcement du rôle des investisseurs institutionnels parmi les actionnaires (Bivens et Weller, 2005). D'après certaines études (par exemple, Borjas, 2004), l'immigration semble avoir exercé une importante pression à la baisse sur les salaires, bien qu'il s'agisse d'une tendance de longue date, alors que d'autres recherches concluent qu'en

moyenne l'immigration a peu d'effet sur les salaires des travailleurs américains de souche (Council of Economic Advisers, 2005).

La dégradation de la qualité des emplois est un thème récurrent qui a suscité récemment un regain d'intérêt, les chercheurs présentant à la fois des données ponctuelles et des données empiriques montrant une accélération de ce processus. Pourtant, nombreux sont les moyens de définir et de mesurer le concept de « qualité des emplois », de sorte qu'il est difficile d'arriver à un accord sur son évolution. Une étude (Bernstein et al., 2004) a conclu que, après trois années de reprise, la qualité des emplois reste moins satisfaisante dans les secteurs en expansion que dans les secteurs en déclin, l'indice mis au point par des chercheurs du secteur privé (Tal, 2004) faisant apparaître une dégradation spectaculaire de la qualité des emplois dans la première partie de la décennie, suivie par une amélioration seulement légère au cours de l'année écoulée. Les données établies par le Bureau of Labor Statistics semblent contredire cette analyse. La raison de cette différence est double. Premièrement, le Bureau s'intéresse aux professions et non aux secteurs et donne ainsi une image plus précise de la modification de la structure des salaires. Deuxièmement, l'indice définit la qualité des emplois de façon plus générale, en tenant compte non seulement des modifications de la rémunération relative mais aussi du développement de l'emploi à temps partiel et du travail indépendant, qui sont considérés comme de moindre qualité et moins stables. Le poids accordé à ces facteurs est de toute évidence arbitraire. Un aspect de la qualité des emplois qui s'est nettement dégradé est la couverture de l'assurance-maladie. De 2000 à 2003, la part des travailleurs couverts par des plans financés par des employeurs a diminué de plus de 3 points de pourcentage pour tomber à 60½ pour cent du total des effectifs salariés, tandis que la couverture pour les travailleurs à bas salaire a diminué de 4 points pour s'établir à un peu plus de 20 %.

Politiques

Plusieurs programmes peuvent être considérés comme des politiques actives du marché du travail, et l'Administration actuelle a annoncé plusieurs nouvelles initiatives destinées à garantir que la formation réponde mieux aux besoins de qualifications (ministère du Travail, 2004). Néanmoins, sauf à la fin des années 70 et au début des années 80, les politiques actives n'ont joué qu'un rôle mineur sur le marché du travail des États-Unis. Parmi les pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, seul le Mexique dépense moins au titre des mesures actives par rapport au PIB. À l'autre extrême, les dépenses publiques de la Suède concernant les politiques actives du marché du travail sont, en pourcentage du PIB, dix fois plus importantes que celles des États-Unis (tableau 5.4). Pour ce qui est de la participation aux programmes, la différence est moins frappante, le nombre de participants en pourcentage de la population active aux États-Unis représentant environ un quart de celui de la Suède. En général, ces programmes sont fondés sur des partenariats entre l'administration fédérale et l'administration des États, dans le cadre desquels l'administration fédérale fournit la plus grosse part du financement et définit les directives générales, alors que les États conçoivent et mettent en œuvre les programmes. Les niveaux ou objectifs de performance pour les principaux programmes sont négociés par le ministère du Travail pour chaque État et les États qui les enfreignent à plusieurs reprises peuvent faire l'objet d'une réduction de leurs subventions fédérales. Une réforme de grande ampleur du secteur des services d'emploi a fait suite à l'adoption en 1998 du Workforce Investment Act (WIA), qui a jeté les bases de l'intégration des services d'aide à la population active en créant des guichets uniques au niveau local, les

Tableau 5.4. **Dépenses publiques et participation aux programmes du marché du travail dans plusieurs pays de l'OCDE**

Catégories et sous-catégories de programmes	États-Unis							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Entrées de participants en pourcentage de la population active			
	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03
1. Services publics de l'emploi et administration	0.04	0.04	0.04	0.04				
2. Formation dans le cadre du marché du travail	0.04	0.04	0.03	0.03	..	0.97	0.94	..
a) Formation des chômeurs et des personnes en situation précaire	0.04	0.04	0.03	0.03	–	0.97	0.94	..
b) Formation des adultes occupés	0.01	–	–	–	–	–	–	..
3. Mesures pour les jeunes	0.03	0.03	0.03	0.02	..	0.44	0.44	..
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et défavorisés	0.03	0.03	0.03	0.02	..	0.36	0.35	..
b) Aide à l'apprentissage et à des formes connexes de formation générale des jeunes	–	–	–	–	..	0.09	0.09	..
4. Emploi subventionné	0.01	0.01	0.01	0.01	0.37	0.38	0.35	..
a) Subventions à l'emploi régulier dans le secteur privé	–	–	–	–	0.37	0.33	0.29	..
b) Aide aux chômeurs créant une entreprise	–	–	–	–	–	–	–	..
c) Création directe d'emplois (secteur public ou à but non lucratif)	0.01	0.01	0.01	0.01	..	0.05	0.06	..
5. Mesures en faveur des handicapés	0.03	0.03	0.03	0.03	..	..	..	..
a) Réadaptation professionnelle	0.03	0.03	0.03	0.03	..	..	..	..
b) Emplois pour les handicapés	–	–	–	–	–	–	–	..
6. Indemnisation du chômage	0.23	0.30	0.55	0.57	..	..	..	..
7. Retraite anticipée liée à la situation du marché du travail	–	–	–	–	–	–	–	..
TOTAL	0.38	0.45	0.71	0.71	..	..	..	..
Mesures actives (1-5 ; pour les entrées, 2-5)	0.15	0.15	0.15	0.14	..	1.80 ¹	1.74 ¹	..
Mesures passives (6 et 7)	0.23	0.30	0.55	0.57	..	..	..	..

Catégories et sous-catégories de programmes	Suède							
	Dépenses publiques en pourcentage du PIB				Entrées de participants en pourcentage de la population active			
	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
1. Services publics de l'emploi et administration	0.29	0.30	0.35	0.37				
2. Formation dans le cadre du marché du travail	0.47	0.29	0.30	0.29	3.79	2.84	2.68	2.50
a) Formation des chômeurs et des personnes en situation précaire	0.46	0.29	0.29	0.28	3.21	2.42	2.32	2.40
b) Formation des adultes occupés	0.01	0.01	0.01	0.01	0.58	0.42	0.36	0.10
3. Mesures pour les jeunes	0.03	0.02	0.02	0.02	0.73	0.62	0.55	0.61
a) Mesures pour les jeunes chômeurs et défavorisés	0.03	0.02	0.02	0.02	0.73	0.62	0.55	0.61
b) Aide à l'apprentissage et à des formes connexes de formation générale des jeunes	–	–	–	–	–	–	–	–
4. Emploi subventionné	0.44	0.26	0.23	0.21	3.33	2.97	2.11	1.95
a) Subventions à l'emploi régulier dans le secteur privé	0.17	0.14	0.18	0.17	2.78	2.66	1.89	1.70
b) Aide aux chômeurs créant une entreprise	0.07	0.05	0.04	0.04	0.36	0.30	0.22	0.25
c) Création directe d'emplois (secteur public ou à but non lucratif)	0.20	0.07	–	–	0.19	–	–	–
5. Mesures en faveur des handicapés	0.55	0.50	0.49	0.50	0.85	0.90	0.87	0.99
a) Réadaptation professionnelle	0.03	0.03	0.03	0.03	0.51	0.55	0.43	0.50
b) Emplois pour les handicapés	0.52	0.47	0.46	0.47	0.34	0.34	0.44	0.48
6. Indemnisation du chômage	1.53	1.31	1.04	1.04	..	..	..	..
7. Retraite anticipée liée à la situation du marché du travail	0.09	0.06	0.03	0.01	..	..	..	..
TOTAL	3.39	2.75	2.45	2.45	..	..	..	..
Mesures actives (1-5 ; pour les entrées, 2-5)	1.77	1.37	1.38	1.40	8.70	7.33	6.22	6.05
Mesures passives (6 et 7)	1.62	1.37	1.07	1.05	..	..	..	..

Note : .. : Données non disponibles ; – Nul ou négligeable.

1. Les entrées de participants pour la catégorie 5 « Mesures en faveur des handicapés » ne sont pas comptabilisées.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

« One-Stop Career Centers ». Cette loi vise à répondre aux besoins de l'ensemble des travailleurs, mais elle couvre aussi des programmes ciblés sur des groupes particuliers, comme les jeunes défavorisés et les travailleurs touchés par les restructurations. Les dépenses au titre des initiatives relatives aux jeunes sont en fait comparables à celles engagées dans d'autres pays de l'OCDE, mais celles visant à favoriser le travail des personnes handicapées sont très faibles par rapport aux normes internationales.

Les États-Unis sont le seul pays de l'OCDE à avoir mis en place il y a plus de 40 ans un programme ciblé sur les travailleurs privés d'emploi du fait de l'augmentation des importations (« Trade Adjustment Assistance » – TAA). Ce programme s'applique à l'échelle nationale et est, en principe, ouvert à tous les travailleurs perdant leur emploi pour cette raison. Cependant, dans la pratique, l'interprétation de la loi par le ministère du Travail a limité l'admissibilité aux travailleurs des industries manufacturières. Le TAA offre aux travailleurs pour lesquels il a été certifié que leur licenciement était dû à l'augmentation des importations ou aux délocalisations un ensemble d'indemnités de chômage et de possibilités de formation plus généreux que ce dont bénéficient les autres travailleurs touchés par des restructurations. Mais, la lourdeur de la procédure de certification s'est traduite par de faibles taux de participation et de longs retards dans le versement de l'aide à l'ajustement (Kletzer et Rosen, 2005). Le TAA Reform Act de 2002 a permis d'assurer une garantie de revenu plus importante. L'aide à l'ajustement comporte désormais un crédit d'impôt remboursable pour l'assurance-maladie et un système expérimental d'assurance-salaire, le Alternative Trade Adjustment Assistance programme (ATAA). Depuis août 2003, les travailleurs d'au moins 50 ans admis au bénéfice du TAA peuvent choisir plutôt le programme ATAA. Ce dernier offre aux travailleurs qui commencent un nouvel emploi à plein-temps dans un délai de 26 semaines après leur licenciement une subvention de salaire représentant 50 % de la différence entre leur nouveau salaire et leur ancien salaire, pour un maximum de deux années. Une évaluation du TAA Reform Act (United States Government Accountability Office des États-Unis, 2004b) a fait ressortir qu'en raison des nouvelles limites temporelles, les travailleurs tendent à accepter des emplois dans les services plus rapidement alors que le délai de traitement des demandes a été sensiblement réduit. Ces contraintes de délais pourraient toutefois avoir eu une incidence négative sur certains travailleurs, en particulier lors des licenciements collectifs, car elles ne laissent pas toujours le temps d'évaluer correctement les besoins de formation. L'introduction du crédit d'impôt pour la couverture d'assurance-maladie a conduit à une forte augmentation des dérogations aux obligations de formation, indispensables pour que les travailleurs soient admis. En revanche, au moment de l'évaluation, il était encore difficile de dire avec précision combien de travailleurs tireraient parti de la disposition concernant l'assurance-salaire. Certains fonctionnaires de l'État et employeurs ont jugé problématique le fait que, pour pouvoir bénéficier du programme d'assurance des salaires, les travailleurs doivent manquer de qualifications aisément transférables, alors même qu'on leur demande de retrouver un emploi en l'espace de 26 semaines après le licenciement.

Il existe plusieurs programmes pour les handicapés. Le programme Supplemental Security Income (SSI) verse des prestations aux personnes handicapées sur la base des besoins et est assujéti à des critères de ressources. Il est administré au niveau fédéral, mais est complété par la plupart des États. Le segment assurance-invalidité du régime Social Security fournit des prestations sur la base des gains antérieurs et n'est pas assujéti à des critères de ressources. Les niveaux de prestations sont ajustés pour les bénéficiaires

de prestations multiples. En outre, les prestations SSI sont ajustées en fonction des gains salariaux alors que les prestations de l'assurance-invalidité sont refusées à ceux qui exercent un emploi salarié leur apportant un revenu conséquent. Ainsi, il existe d'importantes contre-incitations au travail. En outre, la réhabilitation professionnelle est essentiellement volontaire et n'est ouverte qu'après une période relativement longue de maladie. L'administration a fait des efforts répétés pour encourager l'emploi parmi les handicapés. Les tentatives faites dans les années 80 pour durcir l'accès aux prestations d'invalidité et augmenter les contrôles par un recours plus large à des réexamens continus du handicap n'ont guère abouti et ont eu des effets pervers au milieu de la décennie. Une autre contre-incitation au travail est liée au fait que le droit à des soins de santé gratuits est associé à une demande d'invalidité par le biais de Medicare et de Medicaid. Pour réduire la dépendance à l'égard des prestations, les autorités ont introduit en 1999 une couverture Medicare pour ceux qui retrouvent un emploi et ont mis en place le programme Medicare Buy-In, ces deux mesures visant essentiellement les bénéficiaires de prestations d'assurance-invalidité (OCDE, 2003).

Des ajustements ont aussi été opérés dans la politique d'immigration. Les États-Unis ont généralement pratiqué une politique de « porte ouverte » dans ce domaine, malgré plusieurs périodes de restriction (OCDE, 1997). La loi sur l'immigration de 1965, qui sert de cadre à la politique d'immigration actuelle, a aboli les quotas en fonction de l'origine nationale, fondant largement la politique sur le principe de « regroupement familial ». De fait, bien que la loi sur l'immigration de 1990 ait relevé le plafond des « cartes vertes » destinées à l'exercice d'un emploi, ces dernières représentent généralement moins de 15 % des permis de séjour délivrés alors qu'environ la moitié sont accordées à des fins de regroupement familial. La délivrance de cartes vertes pour l'exercice d'un emploi est sensiblement inférieure au plafond, en raison pour partie des vérifications des données personnelles et de sécurité et pour partie de la lourdeur des procédures de certification, qui exigent par exemple d'une entreprise qu'elle lance une vaste opération (supervisée par les pouvoirs publics) de recherche de travailleurs des États-Unis avant que la demande d'embauche d'un travailleur d'origine étrangère ne puisse être approuvée (Council of Economic Advisers, 2005). Pour faire face à ces problèmes, en 2002 l'Administration a proposé de simplifier le processus de demande, et de nouvelles règles ont été établies à la fin de 2004. Les délais et les coûts associés au traitement des permis de séjour permanent pour l'exercice d'un emploi ont incité les employeurs à utiliser davantage les visas de travail temporaires. Cependant, en 2004, les autorités avaient épuisé leur quota de visas pour le personnel qualifié sept mois avant la fin de l'exercice budgétaire et la situation ne semble guère s'être améliorée, malgré la législation actuelle prévoyant l'octroi de visas supplémentaires aux étudiants étrangers obtenant des diplômes dans des universités des États-Unis. Afin de freiner l'immigration illégale, le Temporary Worker Program (TWP), proposé au début de 2004, permettrait d'accorder des visas temporaires (pour un délai de six ans au maximum) aux travailleurs étrangers à même d'exercer des emplois pour lesquels les employeurs peuvent faire la preuve qu'ils ne sont pas en mesure d'embaucher des Américains. Les personnes travaillant déjà aux États-Unis de manière illégale seront autorisées à participer au programme moyennant une contribution financière. Le programme comprendra aussi des mesures visant à inciter les travailleurs à rentrer chez eux.

Possibilités d'action

Si le marché du travail des États-Unis semble être celui qui a la meilleure capacité d'ajustement dans la zone OCDE (Kongsrud et Wanner, 2005; voir chapitre 4) et si la politique dans ce domaine a été tout à fait efficace et novatrice, des possibilités d'amélioration existent de toute évidence. Plusieurs préoccupations ont été exprimées concernant la façon dont la performance des programmes du marché du travail est mesurée et suivie. Face à certaines données selon lesquelles les acteurs locaux (c'est-à-dire les services de l'emploi au niveau local), pourraient « manipuler » le système pour améliorer leurs résultats mesurés, en décembre 2003 le ministère du Travail a publié des directives à l'intention des États concernant les mesures de performance et la définition de l'affiliation aux programmes et de la sortie. Il importe que le ministère suive de près le respect de ces directives. En ce qui concerne l'aide à l'ajustement pour les travailleurs licenciés en raison de l'augmentation des importations ou des délocalisations, le nouveau programme fournit une assurance-salaire mais limite cette option aux travailleurs âgés. Si l'incidence nette de ce programme se révèle positive, il pourrait être justifié d'élargir la couverture à d'autres groupes, bien qu'un certain ciblage soit probablement nécessaire pour limiter le montant des pertes sèches. En outre, l'interprétation restrictive du critère d'admissibilité aux programmes traditionnels d'aide à l'ajustement, qui exclut *de facto* les

Encadré 5.1. **Recommandations concernant le marché du travail**

- Suivre de près le respect des nouvelles directives concernant les programmes du marché du travail et déterminer si elles sont suffisantes pour éliminer les dérives dans la façon dont les affiliations et les sorties sont enregistrées.
- Évaluer avec soin et, si l'expérience est positive, élargir les programmes Trade Adjustment Assistance (y compris l'assurance-salaire et l'aide à l'assurance-maladie) de façon à couvrir les travailleurs jeunes et les travailleurs du secteur des services, voire la totalité des travailleurs licenciés, quelle que soit la cause du licenciement.
- Prendre des mesures pour faire en sorte que l'augmentation du nombre d'étudiants inscrits se traduise par une élévation du niveau de formation, en particulier pour les jeunes de sexe masculin, en accélérant et en surveillant de plus près la mise en œuvre de la loi No Child Left Behind, qui est orientée sur les résultats, et en veillant que ce programme soit correctement financé.
- Réduire les contre-incitations au travail pour les personnes handicapées qui résultent des restrictions et des incohérences inhérentes aux divers programmes gouvernementaux, en durcissant l'accès aux prestations d'invalidité, en réduisant la générosité du système (par exemple, par des modifications de l'indexation des prestations) et en déployant davantage d'efforts pour faciliter la réhabilitation professionnelle (qui est essentiellement volontaire). Accroître les dépenses au titre des programmes d'emploi pour les handicapés, qui sont extrêmement faibles par rapport aux normes internationales, tout en veillant à ce que les avantages l'emportent sur les coûts.
- Faciliter l'immigration des travailleurs très qualifiés tout en limitant l'entrée illégale des étrangers peu qualifiés, afin d'améliorer les possibilités d'emploi des jeunes Américains de souche et de diminuer la charge budgétaire associée à l'immigration. Faire en sorte que les réformes récentes visant à rationaliser le processus administratif réduisent l'énorme retard de traitement des demandes de visas pour l'exercice d'un emploi.

travailleurs des secteurs de services, doit être reconsidérée à un moment où la délocalisation fait l'objet d'une intense attention. Étant donné l'importance du niveau de formation pour les résultats du marché du travail, il faut donner suite à l'observation selon laquelle la hausse du taux de scolarisation, qui est l'un des facteurs de la baisse du taux d'activité, ne s'est pas traduite par une augmentation des taux d'achèvement des études secondaires (chapitres 3 et 4). Comme on l'a noté, un autre facteur contribuant à la faiblesse du taux d'activité a été la tendance des travailleurs à opter pour les prestations d'invalidité et non pour les prestations de chômage. Si les États-Unis ne dépensent en général pas beaucoup pour les mesures actives, encore qu'ils utilisent peut-être mieux les ressources, un domaine où un regain d'efforts est de toute évidence souhaitable est l'intégration des handicapés sur le marché du travail. Par ailleurs, le système de prestations d'invalidité doit être réformé pour réduire les contre-incitations inhérentes au travail : l'exemple de la Nouvelle-Zélande – où tout le monde est censé travailler sauf impossibilité absolue – est instructif à cet égard. Enfin, des progrès sont nécessaires d'urgence en ce qui concerne la réforme de la politique d'immigration. On pourrait accroître considérablement les avantages de l'immigration en concentrant celle-ci sur les travailleurs dont les compétences sont rares et en accélérant le traitement des demandes de visas pour l'exercice d'un emploi.

Bibliographie

- Amiti, M. et S.-J. Wei (2004), « Fear of Service Outsourcing: Is it Justified? », *IMF Working Paper WP/04/186*, octobre.
- Autor, D. et M. Duggan (2003), « The Rise in Disability Rolls and the Decline in Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 1.
- Baicker, K. et A. Chandra (2005), « The Labor Market Effects of Rising Health Insurance Premiums », *NBER Working Papers*, n° 11160.
- Baily, M.N. et R.Z. Lawrence (2004), « What Happened to the Great US Job Machine? The Role of Trade and Electronic Offshoring », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2 (automne).
- Bernstein, J., E. Gould et Y. Fungard (2004), « Job Quality Calculation from May 2004 EPI's Jobs Picture », *Economic Policy Institute*, 8 juin.
- Bivens, L.J. et C. Weller (2005), « The Causes of the "Job Loss" Recovery », *Challenge*, vol. 48, n° 2, mars/avril.
- Borjas, G.J. (2004), « Increasing the Supply of Labor Through Immigration. Measuring the Impact on Native-Born Workers », *Center for Immigration Studies*, mai.
- Camarota, S.A. (2004), « Economy Slowed, But Immigration Didn't. The Foreign-Born Population, 2000-2004 », *Center for Immigration Studies*, novembre.
- Cavelars, P. (2005), « Has the Tradeoff between Productivity Gains and Job Growth Disappeared? », *Kyklos*, vol. 58, n° 1.
- Coffin, D.A. (2004), « Understanding the Decline in the Labor Force Participation of Teenagers », document non publié, *Indiana University Northwest*, novembre.
- Congressional Budget Office (2004a), *CBO's Projections of the Labor Force*, Washington, D.C., septembre.
- Congressional Budget Office (2004b), *What is Happening to Youth Employment Rates?*, Washington, D.C., novembre.
- Council of Economic Advisers (2005), *Economic Report of the President*, Washington, D.C., février.
- Faberman, R.J. (2005), « Job Flows and the Recent Business Cycle: Not all Recoveries are Created Equal », document non publié, janvier.
- Farber, H.S. (2005), « What do we know about Job Loss in the United States? Evidence from the Displaced Worker Survey, 1984-2004 », *Princeton University, Working Paper*, n° 498, janvier.

- Federal Reserve Bank of Boston (2004), « Understanding the Job-Loss Recovery », *Public Policy Brief*, n° 04-1, avril.
- Groshen, E. L. et S. Potter (2003), « Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery? », Federal Reserve Bank of New York, *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 9, n° 8, août.
- Groshen, E. L., B. Hobijn et M.M. McConnell (2005), « US Jobs Gained and Lost through Trade: A Net Measure », Federal Reserve Bank of New York, *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 11, n° 8, août.
- Hanson, G.H. (2005), « Challenges for US Immigration Policy », *The United States and the World Economy*, C.F. Bergsten and the Institute for International Economics, Washington, D.C., janvier.
- Jensen, J.B. et L.G. Kletzer (2005), « Tradable Services: Understanding the Scope and Impact of Service Offshoring », *Institute for International Economics Working Paper*, Number WP 05-9, septembre.
- Jorgenson, D.W., M.S. Ho et K.J. Stiroh (2004), « Will the US Productivity Resurgence Continue? », Federal Reserve Bank of New York, *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 10, n° 13, décembre.
- Kletzer, L.G. (2001), *Job Loss from Imports: Measuring the Cost*, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Kletzer, L.G. et H. Rosen (2005), « Easing the Adjustment Burden on US Workers », *The United States and the World Economy*, C.F. Bergsten and the Institute for International Economics, Washington, D.C., janvier.
- Kongsrud, P.M. et I. Wanner (2005), « The Impact of Structural Policies on Trade-Related Adjustment and the Shift to Services », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 427, avril.
- Mann, C.L. (2005), « Offshore Outsourcing and the Globalisation of US Services: Why Now, How Important, and What Policy Implications », *The United States and the World Economy*, C.F. Bergsten and the Institute for International Economics, Washington, D.C., janvier.
- Ministère du Travail (2004), *America's Dynamic Workforce*, Washington, D.C., août.
- OCDE (1997), *Études économiques de l'OCDE. États-Unis*, Paris, novembre.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité : Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées*, Paris.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE. États-Unis*, Paris, mai.
- OCDE (2005), *The share of employment potentially affected by offshoring – an empirical investigation*, Paris, à paraître.
- Schultze, C.L. (2004), « Offshoring, Import Competition, and the Jobless Recovery », The Brookings Institution, *Policy Brief*, n° 136, août.
- Schweitzer, M. (2004), « Economic Restructuring and the Slow Recovery of Employment », Federal Reserve Bank of Cleveland, document non publié, décembre.
- Tal, B. (2004), « Assessing US Job Quality », *US Employment Quality Index*, CIBC World Markets, juin.
- United States Government Accountability Office (2004a), *International Trade. Current Government Data Provide Limited Insight into Offshoring of Services*, Washington, D.C., septembre.
- United States Government Accountability Office (2004b), *Trade Adjustment Assistance. Reforms Have Accelerated Training Enrollment, but Implementation Challenges Remain*, Washington, D.C., septembre.

ANNEXE 5.A1

Estimations du secteur privé concernant la délocalisation et ses incidences potentielles

Source	Portée et méthodologie	Conclusions
Deloitte Research¹	<p>Portée : activité et emploi dans les services financiers aux États-Unis et au niveau mondial.</p> <p>Méthodologie : Étude des grandes entreprises de services financiers et application d'estimations de la valeur de la délocalisation prévue aux coûts et à l'emploi dans le secteur. Utilisation d'une estimation des effectifs employés dans les services financiers des États-Unis fondée sur la taille du secteur en Allemagne.</p>	Dans le secteur des services financiers, 850 000 emplois pourraient partir à l'étranger (15 % de l'emploi du secteur).
Forrester Research²	<p>Portée : Examen de 18 catégories professionnelles différentes dans le secteur des services de l'économie des États-Unis.</p> <p>Méthodologie : Classification de chaque profession en fonction de quatre facteurs relatifs à la délocalisation, puis application d'un pourcentage croissant d'emplois délocalisés (suivant le rang) pour 2000, 2005, 2010 et 2015. L'emploi est fondé sur les chiffres de 2000.</p>	Dans toutes les professions liées aux services, 3.3 millions d'emplois devraient être délocalisés d'ici à 2015 et 600 000 d'ici à 2005.
Gartner, Inc.³	<p>Portée : Activité et emploi dans les TI (vendeurs de TI, prestataires de services TI et emploi TI dans les entreprises non TI).</p> <p>Méthodologie : Estimations fondées sur des discussions professionnelles avec des fournisseurs et acheteurs de TI concernant leurs plans de délocalisation, ainsi que sur les connaissances du secteur. Utilisation comme base de l'emploi de l'estimation de la Technology Association of America de 10.3 millions d'utilisateurs de TI aux États-Unis en 2003.</p>	D'ici à la fin de 2004, 500 000 emplois TI pourraient être délocalisés. Un emploi sur dix dans les entreprises basées aux États-Unis vendant des TI et dans les prestataires de services TI aux États-Unis pourrait passer dans les marchés émergents, tout comme un emploi TI sur 20 dans les entreprises utilisatrices (entreprises non TI utilisant des travailleurs TI).
Goldman Sachs⁴	<p>Portée : Examine la délocalisation dans les services et dans les activités manufacturières.</p> <p>Méthodologie : Pour les professions dans le secteur des services, les estimations concernant la délocalisation sont fondées sur deux approches : 1) estimation de la part des emplois qui pourraient être relocalisés à l'étranger secteur par secteur, sur la base d'entretiens avec des spécialistes, et 2) estimation de la part de chaque profession pouvant être délocalisée.</p>	Il est estimé que les producteurs des États-Unis ont globalement déplacé moins de 200 000 emplois vers leurs filiales étrangères, mais pourraient faire passer le nombre d'emplois à l'étranger à quelques centaines de milliers par an au cours des deux à trois prochaines années. Jusqu'à 6 millions d'emplois pourraient être touchés par la délocalisation au cours de la prochaine décennie.

Source	Portée et méthodologie	Conclusions
Global Insight, Inc. ⁵	Portée : Examen de la délocalisation dans le secteur des TI seulement (logiciels et autres services TI), mais estimation des effets macroéconomiques.	Environ 104 000 des 372 000 emplois TI ont été perdus de 2000 à 2003 en raison de la délocalisation (soit 2.8 % du nombre total d'emplois TI de base en 2000). Après une aggravation initiale du chômage (2000 à 2002), due essentiellement aux emplois TI délocalisés, l'emploi net a rebondi, des emplois étant créés aussi bien dans le secteur TI (bien que plus lentement qu'en l'absence de délocalisation) que dans les autres secteurs de l'économie. Parmi les autres effets, on citera l'augmentation des gains réels (imputable à la baisse de l'inflation et à la hausse de la productivité), l'accroissement des dépenses au titre des TI (diffusion dans l'ensemble de l'économie), la progression du produit intérieur brut et l'expansion des exportations.
	Méthodologie : Prévisions pour 2004 à 2008 sur la base d'une économie supposée de 40 % par rapport aux coûts de référence du fait de la délocalisation à l'étranger des services et logiciels. Établissement de prévisions de l'économie avec et sans délocalisation à l'étranger pour comparer l'incidence sur les variables clés.	
McKinsey Consulting ⁶	Portée : Coûts de l'externalisation des processus métier (BPO ou Business Process Outsourcing) et des activités TI.	Sur 1.45 à 1.47 dollar de valeur créée au niveau mondial par la délocalisation de 1 dollar de coûts de main-d'œuvre, les États-Unis récupèrent 1.12 à 1.14 dollar, alors que les pays bénéficiaires obtiennent environ 0.33 dollar. Cet effet est dû à de nouvelles recettes (exportations des États-Unis), au rapatriement des gains et au redéploiement de la main-d'œuvre.
	Méthodologie : Étude de cas en Inde. Estimation des coûts et des économies de coûts liés aux processus métier. L'étude de cas pourrait ne pas être représentative des autres exemples de délocalisation.	

1. Deloitte Research, « The Cusp of a Revolution: How Offshoring Will Transform the Financial Services Industry », (2003).
2. Forrester Research, « 3.3 Million US Services Jobs to Go Offshore », par John McCarthy (11 novembre 2002).
3. Gartner, « US Offshore Outsourcing: Structural Changes, Big Impact », par Diane Moretto (15 juillet 2003).
4. Goldman Sachs, « Offshoring: Where Have All The Jobs Gone? » (19 septembre 2003).
5. Global Insight, « The Impact of Offshore IT Software and Services Outsourcing on the US Economy and the IT Industry » (mars 2004).
6. McKinsey Consulting, « Offshoring: Is it a Win-Win Game? » (août 2003).

Source : United States Government Accountability Office (2004).

Chapitre 6

Aspects énergétiques et environnementaux

Ce chapitre traite des faits nouveaux intervenus dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, qui sont étroitement imbriqués, ainsi que des politiques qui s'y rapportent. Après une décennie de calme relatif, les marchés de l'énergie ont été soumis à des tensions considérables. La flambée concomitante des prix a de nouveau attiré l'attention sur les réformes nécessaires depuis longtemps dans ce secteur. Certes, l'intensité énergétique a diminué aux États-Unis, mais elle est largement supérieure à celle de l'ensemble de la zone OCDE, en raison notamment d'une fiscalité énergétique plus faible qu'ailleurs. Ce facteur explique aussi les niveaux élevés, bien qu'en recul, des émissions par habitant. Les incitations du côté de l'offre ne sont toujours pas favorables aux formes d'énergie renouvelables, dont la part est très faible. En outre, les grandes pannes d'électricité ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la fiabilité du réseau électrique du pays, problème auquel s'attaque le projet de loi sur l'énergie récemment adopté.

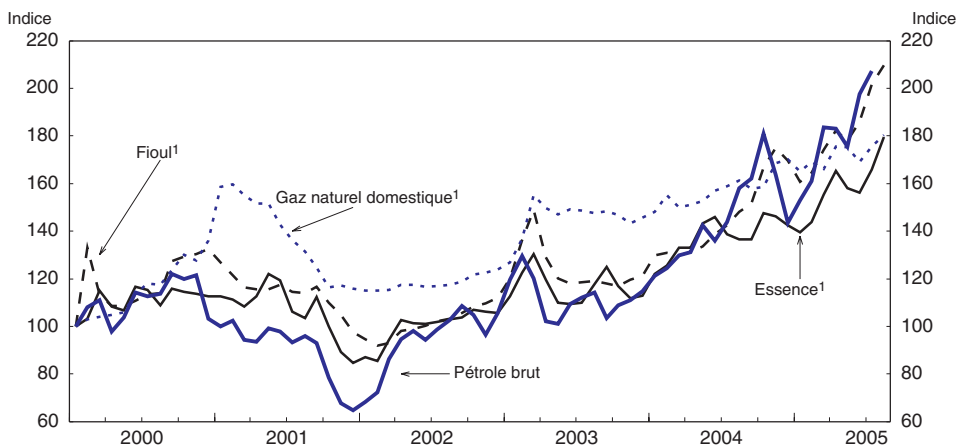
Énergie

Évolution des marchés de l'énergie

Après une période de relative stabilité durant la majeure partie des années 90, la hausse des prix de l'énergie provoquée par les événements qui ont marqué les marchés mondiaux du pétrole brut a été spectaculaire, et le repli de 2001 n'a ménagé qu'un répit passager (graphique 6.1). Les marchés ont été soumis à un degré de tension inégalé depuis une génération car l'augmentation de la demande et des retards dans l'accroissement des capacités de production ont réduit à néant le volant de capacités inemployées qui avait contribué à modérer les prix de l'énergie avant leur récente envolée. Depuis 2003, le seul renchérissement du pétrole importé a représenté environ 1 % du PIB. Certes, la conjoncture internationale est pour beaucoup dans les variations des prix de l'énergie, mais des facteurs nationaux jouent aussi un rôle (et ont des répercussions internationales, vu la taille des États-Unis). La baisse de la demande de produits pétroliers et la déréglementation du secteur national du raffinage dans les années 80, ainsi que les cessions d'actifs imposées par les autorités de la concurrence, ont provoqué un déclin prononcé de la capacité de raffinage aux États-Unis. Celle-ci est encore inférieure de 8 % au niveau maximum antérieur, bien que certaines installations aient été agrandies depuis le milieu des années 90, les taux annuels d'utilisation des raffineries étant généralement supérieurs à 90 % (Federal Trade Commission, 2004). En conséquence, les États-Unis ont dû acheter à l'étranger environ 5 % des produits raffinés qu'ils consomment. Aussi, les marges de raffinage ont fait un bond (et approché momentanément des niveaux records voisins de 20 dollars le baril, selon Verleger, 2005). De plus, l'État fédéral et les États fédérés ont appliqué aux activités et produits des raffineries une pléthore de réglementations

Graphique 6.1. **Prix de l'énergie**

Indice désaisonnalisé, janvier 2000 = 100



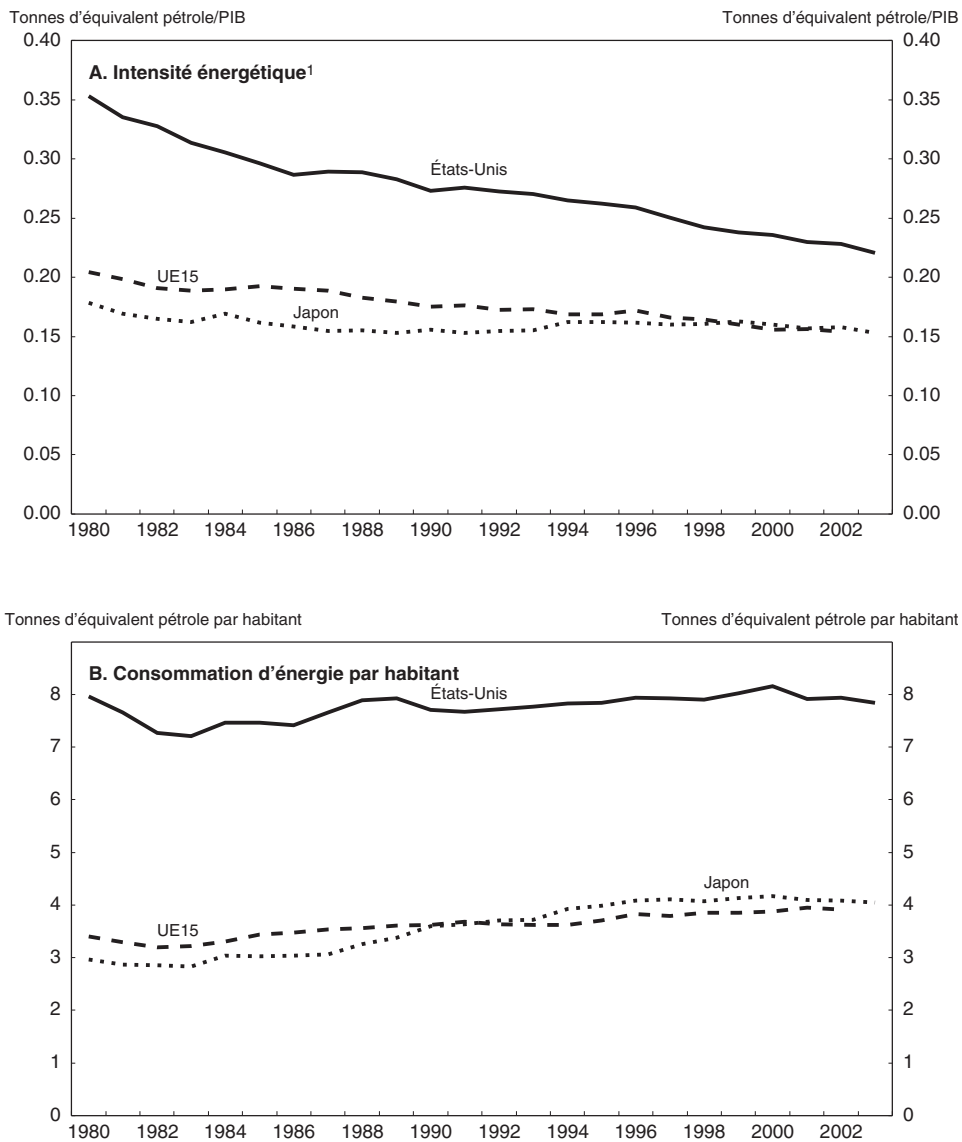
1. Indice des prix à la consommation.

Source : Bureau of Labor Statistics.

environnementales, qui ont en particulier balkanisé le marché de l'essence. Outre leur influence directe sur les coûts, ces réglementations ont poussé les prix à la hausse parce que de nombreux raffineurs étrangers ne pouvaient pas les respecter. Tout récemment, les pénuries d'approvisionnement en pétrole brut, gaz naturel, mais surtout produits raffinés, consécutives à des cyclones majeurs ont exercé une forte pression à la hausse sur les marges de raffinage et plus généralement sur les prix de l'énergie (voir le premier chapitre).

L'intensité énergétique, mesurée par le rapport de la consommation d'énergie au PIB, s'est orientée à la baisse, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En revanche, là aussi dans la ligne générale observée à l'étranger, la consommation d'énergie par habitant a connu une dérive à la hausse, avec certaines fluctuations induites par les mouvements des prix de l'énergie et la croissance économique. Néanmoins, rapportées au PIB et, surtout, exprimées par habitant, les dépenses en énergie sont beaucoup plus élevées aux États-Unis que dans les autres grandes régions de l'OCDE (graphique 6.2). Les combustibles fossiles occupent une place prédominante dans les approvisionnements en énergie primaire, dont le pétrole et le gaz représentent les deux tiers environ, et le charbon la majeure partie du reste. Les sources d'énergie renouvelables restent assez négligeables, et leur part est plus réduite qu'au milieu des années 90. Les importations, de pétrole surtout mais aussi de gaz, représentent près du tiers des approvisionnements énergétiques, et pour le seul pétrole la part couverte par des importations a dépassé les deux tiers, l'insuffisance des capacités de raffinage ayant entraîné dernièrement une poussée des importations de produits. Les exportations de produits énergétiques, de faible volume, stagnent depuis le début des années 80. Étant donné que les importations sont supérieures aux exportations, et ce déjà depuis les années 50, la part des importations nettes dans les approvisionnements totaux en énergie n'a cessé de croître et dépasse aujourd'hui le quart du total. Le secteur des transports, gros consommateur d'énergie, absorbe la majeure partie des produits pétroliers et représente plus du quart de la consommation énergétique totale. Les véhicules légers en circulation sur les routes des États-Unis, qui sont plus de 200 millions, consomment 11 % de la production mondiale de pétrole. Le transport public ne représente que 1 % environ du nombre total de passagers-kilomètres, contre près de 10 % en Europe et quelque 7 % au Canada (Shapiro et al., 2002). Il consomme moitié moins de carburant que le parc automobile privé (et émet bien moins de carbone et d'autres polluants).

L'électricité est la forme d'énergie qui a enregistré la plus vive expansion; elle représente aujourd'hui les deux cinquièmes de la consommation énergétique totale. Le charbon est le combustible utilisé pour assurer plus de la moitié de la production d'électricité, le reste étant produit essentiellement à partir d'énergie nucléaire et de gaz. La croissance de la demande d'électricité persiste – mais elle se ralentira probablement quelque peu à l'avenir (Energy Information Administration, 2005) – et certaines installations de production sont actuellement mises hors service, aussi faudra-t-il faire face à des besoins considérables, tant de puissance installée que d'infrastructures de transport et de distribution connexes. Selon les prévisions, au cours des deux prochaines décennies on devra mettre en service quelque 1 300 tranches supplémentaires d'environ 300 MW chacune (Agence internationale de l'énergie, 2002). Parallèlement, il est urgent d'accélérer la construction de nouvelles installations de transport, la capacité du réseau ayant diminué de 30 % depuis 1990 malgré une demande croissante de transport. De fait, compte tenu des coupures de courant et des fluctuations de tension sur le réseau (graphique 6.3), la fourniture d'électricité est d'une qualité à peine moyenne, selon des

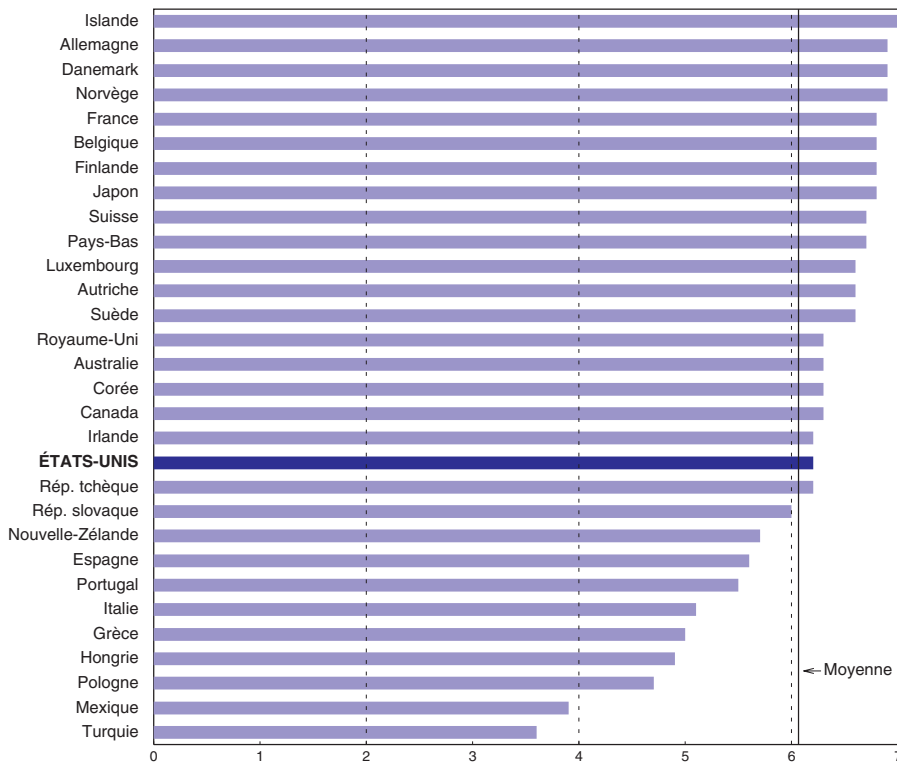
Graphique 6.2. **Intensité énergétique et consommation d'énergie**

1. Consommation totale d'énergie par unité de PIB, tonnes d'équivalent pétrole, \$2 000, parités de pouvoir d'achat de 2000.

Source : Base de données sur l'environnement et OCDE, *Comptes nationaux annuels*.

comparaisons internationales, et les grandes pannes ont mis en évidence la nécessité de prendre des mesures correctrices (encadré 6.1).

Transformer le secteur électrique américain, auparavant constitué de monopoles locaux réglementés et verticalement intégrés détenant et contrôlant les actifs de production, de transport et de distribution, pour l'ouvrir à une concurrence efficiente sur les marchés de gros et de détail, a représenté un grand défi car un certain nombre de facteurs politiques et institutionnels ont compliqué la mise en œuvre des politiques visant à étayer ce processus dans le segment du transport de l'électricité. Comme l'analyse de façon assez détaillée le chapitre spécial de l'*Étude* antérieure, si la restructuration des marchés de gros a quelque peu avancé, la déréglementation du marché de détail a marqué

Graphique 6.3. **Qualité de la fourniture d'électricité**¹

1. La qualité de la fourniture d'électricité (en termes d'absence de coupures ou de fluctuations de la tension d'alimentation) varie de 1 = plus médiocre que dans la plupart des autres pays, à 7 = équivalente à celle des pays les plus performants du monde.

Source : Global Competitiveness Report, 2004-2005 Forum économique mondial.

le pas à la suite de la débâcle californienne qui s'est soldée par de fortes hausses de prix, des coupures tournantes et des difficultés financières pour les principales compagnies d'électricité de l'État au début de la décennie. Selon les informations les plus récentes, seuls 17 États et le District de Columbia sont actuellement desservis dans le cadre de marchés de détail concurrentiels, certains États ayant suspendu ou refusé la restructuration de ce segment. L'existence de petites compagnies d'électricité à intégration verticale, couplée à la réglementation publique, a freiné les investissements dans les capacités de transport qui auraient permis de relier entre elles des installations de production disséminées sur de vastes espaces (Joskow, 2004). Dans la mesure où l'arsenal réglementaire en vigueur à l'heure actuelle est favorable à l'utilisation des capacités de transport et, en fait, dissuade de construire de nouveaux équipements, une révision des incitations dans ce domaine s'impose, de même qu'une réglementation coordonnée du réseau de transport inter-États (Council of Economic Advisers, 2004).

Politiques

Peu après son entrée en fonctions, la nouvelle Administration a publié un rapport exposant sa politique énergétique nationale, axée sur la nécessité d'accroître la production intérieure (en vue de renforcer la sécurité énergétique) et d'améliorer l'infrastructure de transport de l'électricité (gouvernement des États-Unis, 2001). Elle s'engageait dans ce texte à assouplir le contexte réglementaire dans lequel opéraient les producteurs

Encadré 6.1. La panne de 2003 dans le nord-est du pays

Le 14 août 2003, une panne d'électricité a frappé de vastes territoires du Nord-Est et du Midwest aux États-Unis, ainsi que la province de l'Ontario au Canada. La coupure de courant a touché quelque 50 millions de personnes. La fourniture d'électricité n'a repris qu'au bout de quatre jours dans certaines parties des États-Unis, et certaines zones de l'Ontario ont pâti de délestages en série durant plus d'une semaine avant le rétablissement complet du courant. Les estimations des coûts totaux de la panne aux États-Unis se situent dans une fourchette comprise entre 4 et 10 milliards de dollars. C'était la panne la plus importante depuis 1965, année où 30 millions de personnes avaient été privées d'électricité pendant 13 heures dans le Nord-Est. Selon une enquête commanditée par les gouvernements des États-Unis et du Canada, la panne survenue en 2003 était la conséquence de défaillances dans les pratiques, les équipements et les décisions humaines de plusieurs organisations (US-Canada Power System Outage Task Force, 2004). La compagnie d'électricité de l'Ohio où le problème a commencé respectait tout juste les normes de fiabilité, ce qui laissait une marge très étroite pour réagir et, au demeurant, son personnel n'était pas suffisamment formé ou préparé pour reconnaître une situation d'urgence et y faire face. Dans le même temps, les instances chargées de veiller à la fiabilité du réseau interconnecté n'ont pas aidé efficacement à diagnostiquer les problèmes de transport, faute de moyens de les localiser et d'en mesurer l'importance. D'après les résultats de l'enquête, les facteurs en cause dans la panne de 2003 et dans les précédentes présentaient plusieurs points communs : une gestion inadéquate de la végétation (des arbres étant de ce fait entrés en contact avec des lignes); le non-respect de limites sûres de fonctionnement; l'incapacité de détecter les situations d'urgence et de les signaler aux réseaux voisins; la formation insuffisante des agents d'exploitation et un manque de coordination entre les moyens ou systèmes de protection. D'autres causes ont été recensées : une mauvaise vision d'ensemble du réseau à l'échelon interrégional, le dysfonctionnement du système de contrôle et d'acquisition de données de la région ainsi que du système de gestion de l'énergie; enfin, l'insuffisance des moyens de production de secours.

La Task Force intergouvernementale a formulé de nombreuses recommandations et des mesures correctrices ont d'ores et déjà été prises pour remédier aux causes directes de la panne de 2003. Certaines recommandations nécessitaient toutefois des mesures législatives, en particulier celles qui visaient à renforcer la réglementation et le contrôle. Plus précisément, la Task Force a estimé que les normes de fiabilité devaient être rendues obligatoires et exécutoires, et assorties de pénalités en cas de non-respect; elle a en outre considéré qu'il fallait veiller à ce que les instances chargées de maintenir la fiabilité soient indépendantes des entités qu'elles contrôlent. Elle a par ailleurs attiré l'attention sur les évolutions du marché qui influent sur la fiabilité du système. Le fait qu'aucun grand projet d'expansion du réseau de transport n'ait été entrepris durant les 15 dernières années révèle que les compagnies d'électricité ont trouvé les moyens d'intensifier l'utilisation des installations existantes pour répondre à la demande grandissante sans installer de nouveaux équipements haute tension de quelque importance. De ce fait, le réseau est exploité dans des conditions plus proches de la limite de fiabilité qu'auparavant. C'est pourquoi, en l'absence d'investissements massifs, le système électrique restera probablement sujet à des pannes en cascade. L'Energy Policy Act (loi sur la politique énergétique) d'août 2005 instaure des dispositions visant à accroître la fiabilité du réseau de transport électrique par la création d'une Electric Reliability Organisation chargée d'élaborer des normes de fiabilité obligatoires; établit l'autorité de l'administration fédérale concernant l'emplacement des lignes de transport requises dans l'« intérêt national » pour assurer un meilleur fonctionnement du réseau électrique; et favorise le développement de l'infrastructure de transport en offrant des incitations fiscales pour la construction de nouvelles installations et en abrogeant les règles qui avaient découragé l'investissement.

d'énergie, y compris les règles de protection de l'environnement, et à consentir des crédits d'impôt et des aides à la recherche au titre de divers projets liés à l'énergie. Le rapport proposait également de recourir davantage à l'énergie nucléaire aux États-Unis et de financer des recherches pour le retraitement du combustible nucléaire usé et la mise au point de technologies plus propres de combustion du charbon. Parallèlement, les organismes fédéraux étaient chargés d'accélérer la délivrance des autorisations de projets énergétiques et de tenir compte des effets susceptibles de nuire à l'approvisionnement énergétique lors de l'adoption de nouvelles règles ou réglementations. Le président a également donné l'ordre de reconstituer la réserve stratégique de pétrole à hauteur de quelque 700 millions de barils (soit 95 % environ de la capacité de stockage), objectif qui a été atteint cet été, même si des prélèvements ont été effectués par la suite à cause du cyclone Katrina. Cela étant, en 1985, cette réserve stratégique assurait une couverture équivalant à presque quatre mois d'importations pétrolières; aujourd'hui, elle n'en couvrirait qu'un peu moins de deux mois. Plus récemment, l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) a été chargée de simplifier les réglementations en vigueur afin que les raffineries de pétrole puissent accroître plus facilement leur capacité. Dans sa version initiale, la Politique énergétique nationale attachait relativement peu d'importance à la réduction de la demande d'énergie pour alléger la dépendance à l'égard de sources étrangères, au moyen de la fiscalité par exemple, même s'il est prévu des crédits d'impôt sur le revenu pour les acheteurs de véhicules à motorisation hybride ou à pile à combustible, et si les normes de consommation des véhicules utilitaires légers ont été récemment durcies (voir ci-après). Il n'a pas été préconisé d'améliorer le soutien au transport public, en dépit des économies de carburant et des réductions des émissions qui en résulteraient.

Le texte législatif d'application de la politique énergétique de l'Administration – Energy Policy Act de 2005 – n'a été adopté qu'en août dernier, même si certaines des mesures proposées avaient été adoptées séparément (par exemple les garanties de prêts et avantages fiscaux au titre du gazoduc de l'Alaska, ainsi que les incitations fiscales à la production de pétrole et de gaz et à l'utilisation d'énergies renouvelables). Parmi les points de friction qui ont contrarié l'adoption du projet de loi sur l'énergie figurait l'abrogation proposée du Public Utility Holding Company Act (PUHCA) de 1935, loi qui devait à l'origine démanteler les trusts qui contrôlaient les réseaux de distribution d'électricité (et de gaz). Plusieurs dispositions ultérieures ont modifié la loi PUHCA, notamment l'Energy Policy Act de 1992, qui a autorisé la construction, le contrôle et l'exploitation de centrales pour la vente d'électricité en gros dans plus d'une zone géographique et fait obligation aux compagnies d'électricité d'offrir des services de transport aux producteurs grossistes. La loi PUHCA n'en demeurait pas moins une barrière à l'entrée concurrentielle, car nombre de compagnies qui fournissent une grande quantité d'électricité à une clientèle de détail sont encore verticalement intégrées. Il s'agissait de trouver les moyens de renforcer la surveillance pour empêcher les abus – par exemple le subventionnement de fonctions concurrentielles (production et vente) par des fonctions réglementées (transport et distribution) – sans entraver inutilement le jeu des forces du marché ni freiner l'investissement. Le projet de loi adopté a résolu ce problème en renforçant la capacité de la Commission fédérale de régulation de l'énergie (Federal Energy Regulatory Commission, FERC) de sévir contre les pratiques commerciales abusives. Une autre mesure qui n'avait pas encore fait l'objet d'une décision était l'instauration de normes de fiabilité obligatoires, qui avait acquis un caractère de véritable urgence à la suite de l'effondrement total du

réseau en 2003. Maintenant que les producteurs indépendants assurent les deux cinquièmes de la production totale d'électricité, les facteurs qui poussent à négliger certains aspects pour obtenir un avantage de prix risquent de peser de plus en plus, et les règles d'observation volontaire ne suffisent sans doute plus. Il importait par conséquent d'établir la compétence de la FERC pour toutes les questions de fiabilité à l'égard de tous les acteurs des réseaux de grand transport, de concevoir des normes de fiabilité appropriées et de les rendre obligatoires et exécutoires, la difficulté étant, là encore, d'éviter que la réglementation ne compromette les avantages d'une concurrence accrue.

Ces aspects n'étaient pas, loin s'en faut, les seuls à susciter la controverse. Les polémiques les plus remarquées concernaient l'autorisation des forages dans l'Arctic National Wildlife Refuge de l'Alaska et la protection des producteurs d'additifs pour carburants contre les actions intentées pour mise sur le marché de produits défectueux. Ces dispositions ont été finalement abandonnées pour permettre l'adoption du projet de loi. De plus, le texte sur l'énergie a fait l'objet de critiques parce qu'il accroît un subventionnement déjà généreux du secteur de l'énergie et qu'il n'est pas assez précisément ciblé. Un examen des quelque 75 programmes et allègements fiscaux existants fait apparaître que le montant de l'aide fédérale annuelle au secteur de l'énergie représentait déjà, en 2003, entre 37 et 64 milliards de dollars (Koplow, 2004). Les estimations officielles sont plus basses car elles partent d'une définition plus étroite de l'aide, mais aucune ne tient compte des coûts externes. En dépit d'une marge d'erreur considérable, l'Energy Policy Act laisse supposer que les subventions au secteur de l'énergie pourraient doubler si tous les programmes autorisés par cette loi étaient entièrement financés. Étant donné que les sources classiques occupent une place prédominante dans les approvisionnements totaux, elles sont naturellement les principales bénéficiaires du dispositif. Certes, jusqu'à fin 2015 la loi accorde une aide de 3.2 milliards de dollars en faveur de la production d'énergie fondée sur des sources renouvelables, en reconduisant les crédits d'impôt pour l'électricité produite à partir de l'éolien, de la biomasse et du gaz de décharge et en instaurant un crédit d'impôt pour les installations solaires résidentielles. Mais ce soutien est à comparer avec une aide totale de 14.6 milliards de dollars, et il reste à voir si les incitations en faveur des sources d'énergie renouvelables – sources qui permettent d'éviter les répercussions atmosphériques imputables aux combustibles fossiles – suffisent pour inverser la tendance à la baisse de leur part du total. Comme dans d'autres secteurs, il est par ailleurs indispensable d'éviter que les aides n'aient des effets dommageables pour l'environnement : par exemple, un élargissement considérable de la définition des formes d'énergie renouvelables pour y inclure des combustibles « sales », tel le gaz de décharge, supposerait que l'on subventionne la mise en décharge des déchets au détriment du recyclage. De même, on peut se demander s'il se dégagera des avantages nets (tant pour l'environnement que pour la sécurité énergétique) de l'obligation d'ajouter de l'éthanol à l'essence – en plus des incitations fiscales déjà en place –, compte tenu des quantités considérables de produits pétroliers nécessaires pour produire de l'éthanol à partir de maïs ou d'autres produits agricoles. En définitive, la loi sur l'énergie n'a pas fait mention d'un « bouquet d'énergies renouvelables » comme on en trouve déjà dans les législations de 18 États (un amendement prévoyait l'obligation de produire 10 % de l'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables d'ici à 2020). Les allègements fiscaux en faveur de l'efficacité énergétique et des économies d'énergie devraient totaliser 2.7 milliards de dollars d'ici à la fin de 2015, et la loi établit de nouvelles normes de rendement pour un large éventail de biens de consommation et d'appareils ménagers.

L'émergence de nouvelles technologies est favorisée par un financement important des activités de recherche-développement, conformément aux priorités définies dans la Politique énergétique nationale. Les combustibles et motorisations avancés font partie des moyens jugés aptes à améliorer l'efficacité énergétique et à réduire les émissions. Le déploiement des technologies nouvelles n'ira pas sans mal, cependant, si le marché n'incite pas à attribuer une valeur aux émissions de carbone (Agence internationale de l'énergie, 2002).

Tout récemment, les graves répercussions des deux cyclones qui ont frappé la côte du Golfe du Mexique semblent avoir relancé l'activité législative dans un certain nombre de domaines. Outre les appels renouvelés à durcir encore les normes de consommation des véhicules, à permettre aux États de suspendre les moratoires fédéraux sur l'exploration pétrolière et gazière en mer, et à autoriser les forages dans l'Arctic National Wildlife Refuge, des propositions moins judicieuses ont été faites en vue de taxer les « superprofits » des producteurs. Il a été également préconisé de stimuler la construction de raffineries en les implantant dans des bases militaires fermées (comme l'autorise l'Energy Policy Act) et en les exemptant de certaines dispositions du Clean Air Act.

Aspects environnementaux

Indicateurs de performance

La qualité de l'environnement a continué de s'améliorer aux États-Unis. Les progrès les plus perceptibles concernent la pollution atmosphérique, avec la persistance d'un fort découplage par rapport à la croissance économique. Depuis 1970, alors que le PIB réel a presque triplé, les émissions totales des six principaux polluants atmosphériques – dits « de référence » – ont diminué de plus de moitié (tableau 6.1). Le succès le plus remarquable

Tableau 6.1. **Estimations des émissions nationales de polluants atmosphériques**

	En millions de tonnes par an							
	1970	1975	1980	1985 ¹	1990	1995	2000 ¹	2004 ²
Monoxyde de carbone (CO)	197.3	184.0	177.8	169.6	143.6	120.0	102.4	87.2
Oxydes d'azote (NO _x) ³	26.9	26.4	27.1	25.8	25.2	24.7	22.3	18.8
Matières particulaires (PM) ⁴								
PM10	12.2 ¹	7.0	6.2	3.6	3.2	3.1	2.3	2.5
PM2.5 ⁵	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.3	2.2	1.8	1.9
Dioxyde de soufre (SO ₂)	31.2	28.0	25.9	23.3	23.1	18.6	16.3	15.2
Composés organiques volatils (COV)	33.7	30.2	30.1	26.9	23.1	21.6	16.9	15.0
Plomb ⁶	0.221	0.160	0.074	0.022	0.005	0.004	0.003	0.003
Totaux ⁷	301.5	275.8	267.2	249.2	218.2	188.0	160.2	138.7

1. En 1985 et 1996, EPA a affiné ses méthodes d'estimation des émissions. En 1970 et 1975, l'EPA a révisé ses méthodes d'estimation des émissions de matières particulaires.

2. Les estimations pour 2004 sont provisoires.

3. Les estimations pour les NO_x avant 1990 englobent les émissions dues aux incendies. Ceux-ci ne représentent qu'un faible pourcentage des émissions de NO_x.

4. Les estimations des PM ne comprennent pas les PM condensables, ni la majorité des PM2.5 qui se forment dans l'atmosphère à partir de gaz « précurseurs » tels que les SO₂ et les NO_x.

5. L'EPA n'a pas estimé les émissions de PM2.5 avant 1990.

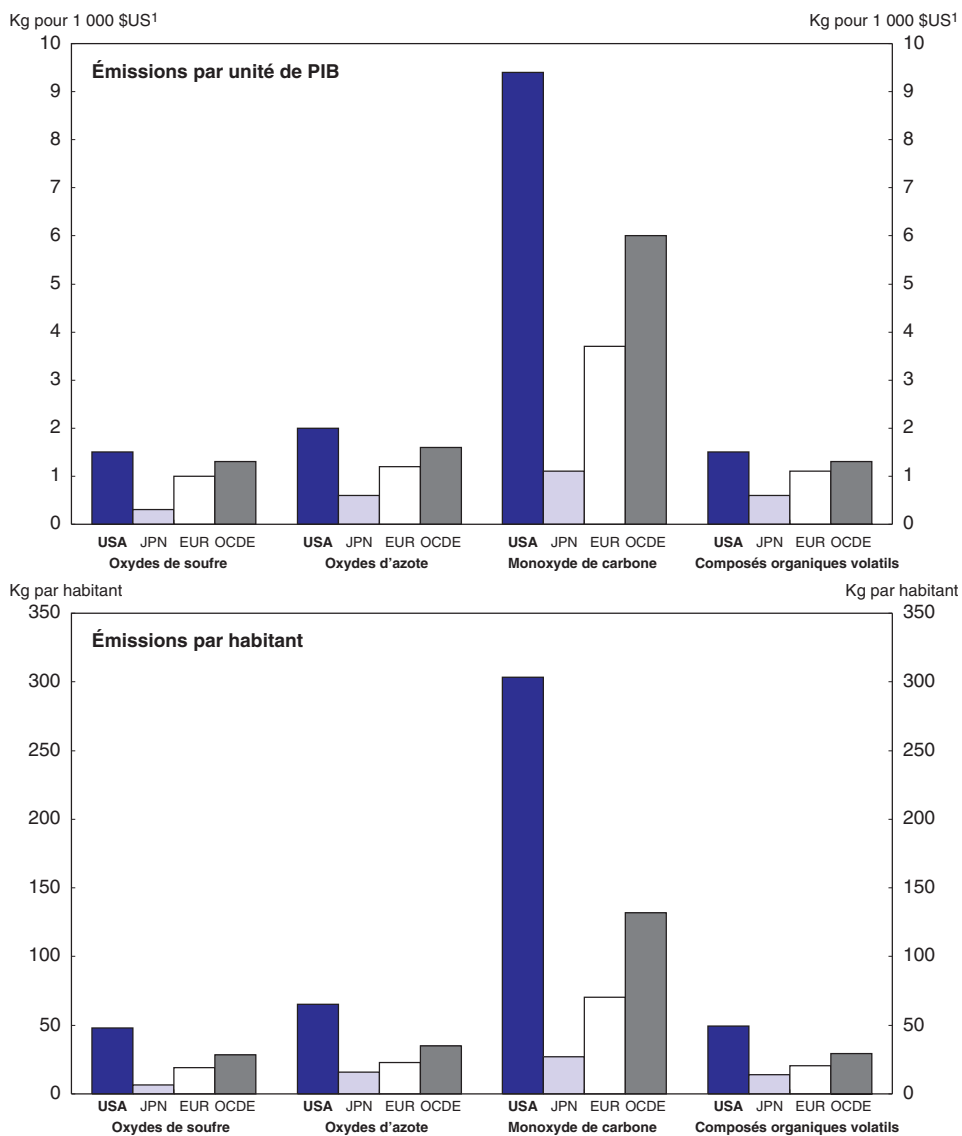
6. L'estimation de 1999 pour le plomb est utilisée pour représenter les années 2000 et 2003, faute d'estimations pour ces années.

7. Les émissions de PM2.5 ne sont pas ajoutées pour le calcul du total car elles sont intégrées dans l'estimation des PM10.

Source : Environmental Protection Agency.

est l'élimination presque complète des émissions de plomb. Les particules fines sont le seul polluant atmosphérique dont les émissions ont cessé de baisser ces dernières années. Malgré ces résultats globalement positifs, les intensités de pollution atmosphérique (par rapport au PIB et par habitant) sont encore assez élevées en comparaison de celles des autres pays de l'OCDE, où elles ont aussi en général diminué (graphique 6.4). Aux États-Unis, les émissions de mercure et de particules des centrales au charbon anciennes, ainsi que les émissions de précurseurs de l'ozone des véhicules à moteur, contribuent aux problèmes persistants de pollution régionale, notamment le smog et la brume sèche (OCDE, 2005), ce qui souligne l'importance des mesures prises récemment dans ce domaine (voir plus loin).

Graphique 6.4. **Émissions totales de polluants atmosphériques traditionnels**
2000



1. PIB aux prix et parités de pouvoir d'achat de 1995.

Source : OCDE, Données sur l'environnement 2004.

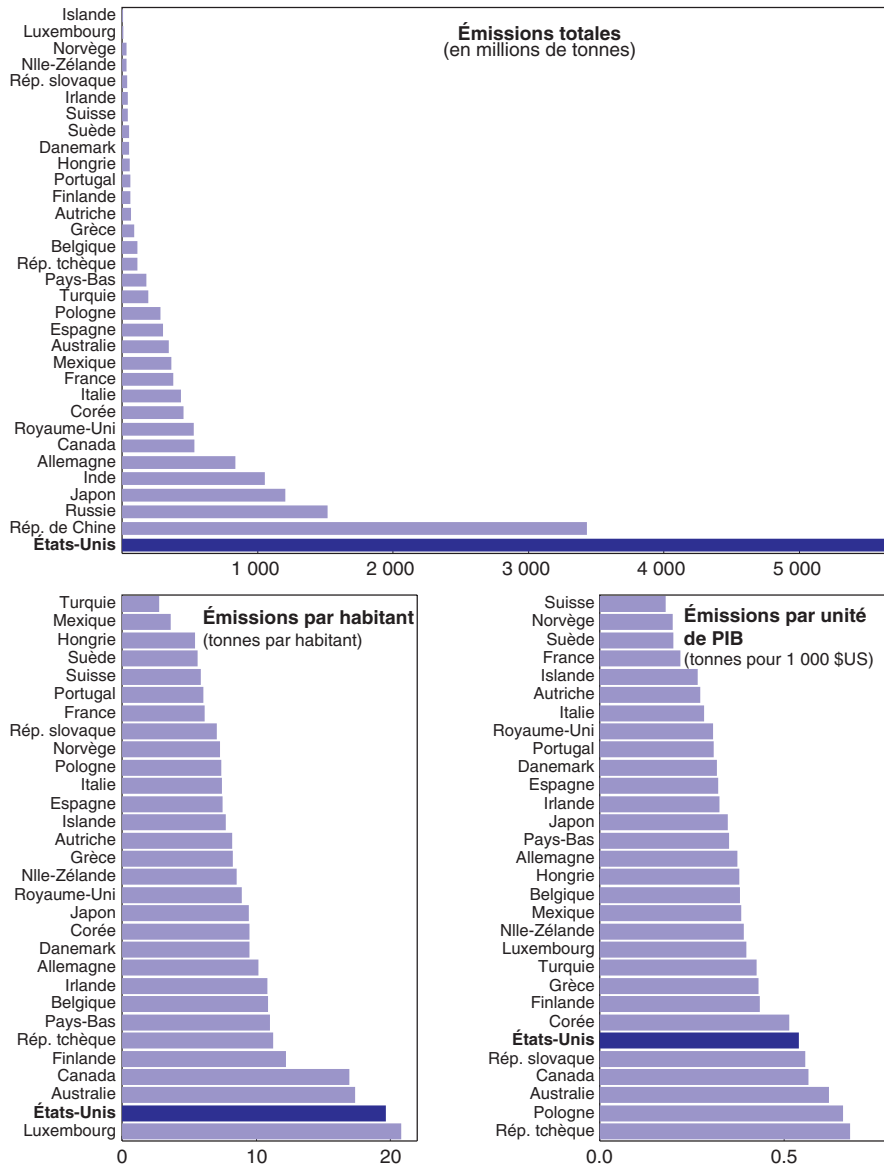
L'efficacité énergétique a été stable pendant une décennie car les véhicules sont devenus nettement plus lourds et plus puissants, ce facteur négatif l'emportant sur les avantages associés à l'emploi de technologies de combustion plus efficaces. Les émissions de dioxyde de carbone liées à la consommation d'énergie, qui représentent la majeure partie des émissions de gaz à effet de serre (GES), ont évolué presque au même rythme que la croissance démographique, mais ont augmenté moins rapidement que le PIB. La baisse d'intensité des émissions qui en a découlé est comparable au taux de variation observé dans les autres pays de l'OCDE, mais comme la croissance économique a été plus rapide aux États-Unis, la hausse des émissions de GES y a été plus prononcée que dans le reste de la zone OCDE. Non seulement les émissions de GES des États-Unis dépassent celles des autres pays membres, mais en outre leur niveau par habitant ou par unité de PIB reste parmi les plus élevés (graphique 6.5). Le véhicule américain moyen rejette près de deux fois plus de dioxyde de carbone que ceux de la plupart des autres pays, du fait à la fois d'une consommation moyenne par véhicule plus élevée et d'une distance parcourue moyenne plus grande. Un tiers des émissions nationales de dioxyde de carbone sont aujourd'hui imputables au secteur des transports, et dans l'hypothèse de politiques inchangées, cette proportion devrait avoisiner la moitié en 2020. On pourrait freiner notablement la consommation de carburants en adaptant les signaux des prix pour y intégrer les externalités environnementales liées à l'usage de la voiture particulière (ou en prenant d'autres mesures visant à promouvoir les nouvelles technologies axées sur la réduction de la consommation et non sur l'accroissement du poids et de la puissance). Les prix des carburants aux États-Unis sont très inférieurs à ceux pratiqués dans les autres pays de l'OCDE; or, un relèvement des taxes sur l'énergie aurait un effet puissant sur la consommation d'énergie et sur les émissions de polluants, notamment de dioxyde de carbone (encadré 6.2). Réduire l'importance du transport privé au profit du transport public agirait dans le même sens. En tout état de cause, l'idée qu'un arbitrage s'impose entre sécurité routière et faible consommation de carburant a été quelque peu discréditée, des recherches récentes ayant montré qu'une conception et une qualité appropriées compensent largement les risques inhérents à des véhicules légers.

Politiques

Le découplage entre les pressions exercées sur l'environnement et la croissance économique doit beaucoup aux politiques mises en œuvre dans ce domaine depuis les années 70 (OCDE, 2000). Les succès remportés ont eu un coût élevé – le pays dépense actuellement près de 2 % de son PIB pour respecter les normes d'environnement qu'il a définies (Morgenstern et Portney, 2004) –, mais l'effort en valait la peine, semble-t-il. D'après une série d'études, il apparaît que les avantages des politiques américaines de gestion de l'air l'ont dans l'ensemble nettement emporté sur leurs coûts. La question de l'optimisation des dépenses publiques ne s'en pose pas moins. Depuis longtemps, la gestion de l'environnement aux États-Unis repose, dans une large mesure, sur des réglementations contraignantes (visant par exemple à abaisser la consommation de carburant des véhicules pour réduire les émissions de polluants atmosphériques). En pratique, comme le prescrit la loi, l'EPA définit des normes nationales aux niveaux jugés nécessaires pour protéger la santé publique; pour assurer le respect de ces normes, l'EPA et différentes autorités infranationales s'efforcent de choisir les mesures qui permettent d'optimiser le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre (OCDE, 2005). Même si, ces dernières années, on a privilégié des instruments plus souples pour appliquer les

Graphique 6.5. Émissions de dioxyde de carbone liées à la consommation d'énergie

2002



Source : Agence internationale de l'énergie, base de données sur les émissions de CO₂ dues à la combustion de combustibles et base de données du n° 77 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

politiques d'environnement dans le souci de réduire les coûts associés à la réglementation et au contrôle de la conformité, les réglementations environnementales aux États-Unis sont encore perçues comme étant pour le moins aussi sévères que dans la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 6.6). Il peut certes paraître bon pour la collectivité d'appliquer des règles strictes, mais il y a des raisons de penser qu'une réglementation contraignante est en général moins efficace par rapport à son coût que d'autres formes de contrôle (Council of Economic Advisers, 2004). On a constaté à plusieurs reprises que des économies non négligeables avaient été obtenues grâce aux systèmes de plafonnement et d'échanges, qui fixent un « plafond » d'émissions admissibles et autorisent les échanges de permis

Encadré 6.2. Pourquoi les émissions de dioxyde de carbone par habitant liées à la consommation d'énergie sont-elles si élevées aux États-Unis?

Il ressort du graphique 6.5 que les émissions de dioxyde de carbone liées à la consommation d'énergie, exprimées par habitant, diffèrent très sensiblement d'un pays membre de l'OCDE à l'autre. Les États-Unis en rejettent plus que tout autre pays de l'OCDE, en grande partie parce que leur population est la plus nombreuse. Mais les émissions par habitant y sont elles aussi les plus élevées, si l'on excepte le Luxembourg : elles dépassent de 127 % celles du pays médian (Nouvelle-Zélande). Un modèle de régression relativement simple a été utilisé pour mesurer l'importance des divers déterminants fondamentaux des émissions exprimées en tonnes (EMISSIONS) dans la répartition de ces dernières entre les différents pays de l'OCDE. Les facteurs explicatifs considérés sont les suivants : la population (POP), le PIB par habitant (GDPPC), la densité de population (DENSITY), la part de l'hydraulique et du nucléaire dans les approvisionnements énergétiques totaux (H2ONUKE) et le niveau des taxes sur l'énergie (TAX). Le modèle à estimer se présentait donc comme suit :

$$\ln(\text{EMISSIONS}) = \alpha + \beta \cdot \ln(\text{POP}) + \eta \cdot \ln(\text{GDPPC}) + \delta \cdot \ln(\text{DENSITY}) + \theta \cdot \text{TAX} + \varnothing \cdot \ln(\text{H2ONUKE}) + \varepsilon$$

où \ln renvoie au logarithme naturel et ε est un terme d'erreur, supposé correspondre à une distribution normale. Le PIB est mesuré sur la base des taux de change à parité de pouvoir d'achat. Pour le taux de taxation de l'énergie, la variable auxiliaire utilisée est le montant du prélèvement sur l'essence sans plomb; compte tenu de l'erreur de mesure qui en résulte, on peut penser que le coefficient estimé est sujet à un biais qui le fait tendre vers zéro, et que des problèmes potentiels d'endogénéité peuvent rendre non pertinente une interprétation structurelle. Des valeurs positives peuvent être escomptées pour β et η , et des valeurs négatives pour δ , θ et \varnothing . Dans la première estimation concernant 29 pays de l'OCDE (l'Islande n'était pas prise en compte parce qu'elle n'est pas membre de l'Agence internationale de l'énergie et qu'on ne disposait donc pas du chiffre des taxes sur l'énergie la concernant), la valeur de δ n'était pas significativement différente de zéro et celle de β pas significativement différente de l'unité (elle se chiffrait à 0.99). Une nouvelle spécification intégrant la contrainte unitaire a donc été utilisée, dans laquelle les variables ont été exprimées par habitant; elle a donné les résultats suivants :

$$\ln(\text{EMISSIONS}/\text{POP}) = -4.92 + 0.749 \cdot \ln(\text{GDPPC}) - 0.541 \cdot \text{TAX} - 0.042 \ln(\text{H2ONUKE})$$

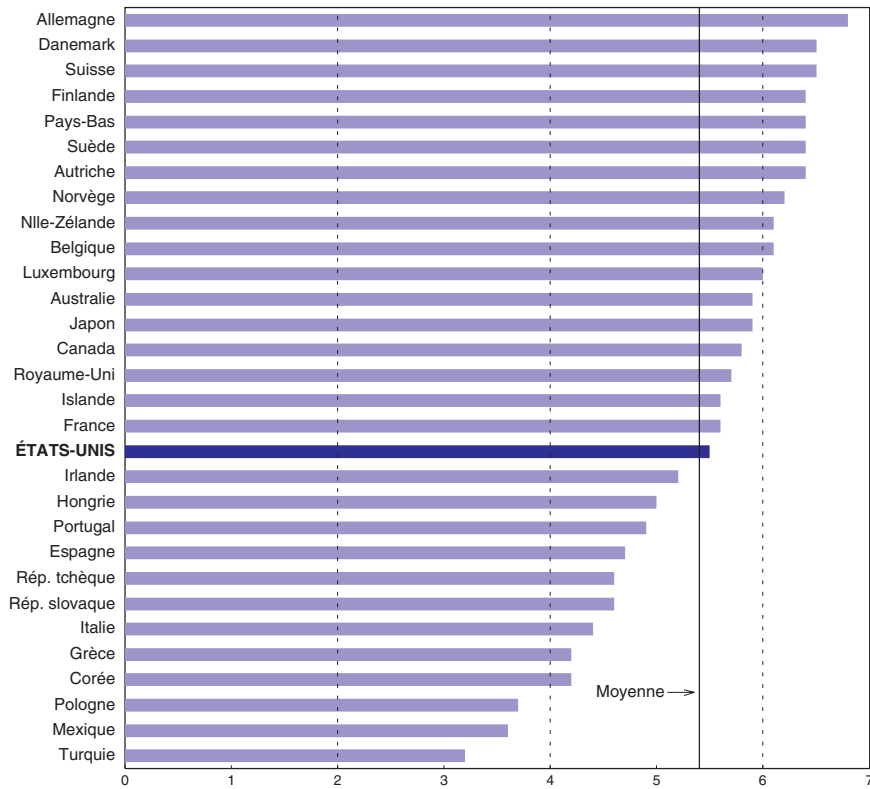
$$(3.89) \quad (5.82) \quad (2.64) \quad (1.46)$$

$$R^2 = 0.620 \quad \bar{R}^2 = 0.575 \quad \text{ECART TYPE/MOYENNE} = 13.636 \%$$

Tous les coefficients ont le signe attendu et sont significativement différents de zéro, sauf celui de H2ONUKE, dont le degré de signification est, au mieux, marginal.

Pour les États-Unis, l'équation prévoit des émissions par habitant de 16.28 tonnes, soit 17 % de moins que le niveau réel en 2002, qui s'établissait à 19.61 tonnes. Le terme GDPPC est, à l'évidence, important. Si les États-Unis avaient un niveau de revenu égal à celui du pays médian (Finlande), c'est-à-dire inférieur de 23.3 % au niveau effectif, leurs émissions prévues seraient réduites de 19.8 %. En revanche, la part de l'hydraulique et du nucléaire dans les approvisionnements énergétiques totaux des États-Unis n'est que légèrement inférieure à celle du pays médian (Nouvelle-Zélande); en conséquence, ce facteur « explique » seulement 0.6 % du dépassement de la moyenne des émissions par habitant aux États-Unis. Partant, il reste une part importante de ce dépassement qui est déterminée par la variable fiscale.

De fait, si les États-Unis étaient amenés à relever leurs taxes sur l'énergie, l'effet pourrait être considérable. Par exemple, s'ils appliquaient le même taux que le pays membre médian – l'Irlande – (0.752 \$ par litre, au lieu du prélèvement réel de 0.103 \$), les résultats, certes provisoires, de l'équation montrent que cette mesure pourrait réduire les émissions annuelles de quelque 1.44 milliard de tonnes, soit 5 tonnes par habitant et par an. Ce volume représente plus de 25 % des émissions actuelles et équivaut aux émissions totales de la France, de l'Italie, de la Belgique et du Royaume-Uni prises ensemble.

Graphique 6.6. **Sévérité des réglementations environnementales**¹

1. Le degré de sévérité de la réglementation environnementale varie de 1 = laxiste par rapport à la plupart des autres pays, à 7 = parmi les plus sévères au monde.

Source : *Global Competitiveness Report*, 2004-2005, Forum économique mondial.

d'émission entre entreprises tant que ce plafond n'est pas atteint (tableau 6.2). Les États-Unis ont fait œuvre de pionnier en matière de conception et d'application des systèmes de permis négociables (voir ci-après). Pourtant, l'utilisation d'instruments économiques au service des principes utilisateur-payeur et pollueur-payeur reste limitée, ce qui débouche souvent sur des signaux de marché qui n'encouragent pas des choix de production et de consommation respectueux de l'environnement. En outre, l'importance accordée depuis quelque temps aux initiatives volontaires soulève un certain nombre de questions concernant la transparence, la participation des acteurs concernés et l'efficacité, qu'il sera impératif de résoudre pour pouvoir justifier la place de plus en plus prépondérante qu'occupent ces initiatives dans les programmes d'action. Les mesures volontaires sont un

Tableau 6.2. **Économies découlant des systèmes de permis négociables**

Programme	Produit négocié	Période d'application	Économies (dollars de 2003 ¹)
Programme d'échange de droits d'émission	Principaux polluants atmosphériques	1974 jusqu'à présent	Total, \$1-\$12 milliards
Élimination du plomb	Droits pour le plomb dans l'essence	1985 à 1987	Total, \$400 millions
Réduction des pluies acides	Crédits de réduction des émissions de SO ₂	1995 jusqu'à présent	Annuelles, \$0.9 à \$1.8 milliard

1. Année de base pour les valeurs du programme de négoce de droits d'émission non spécifié.

Source : Council of Economic Advisers (2004).

élément important dans la panoplie d'instruments disponibles, mais elles ne devraient pas primer sur les réglementations et les instruments économiques quand ceux-ci seraient plus efficaces par rapport à leur coût. Les démarches volontaires ayant souvent donné des résultats décevants, les examens des performances environnementales ont recommandé d'y renoncer (OCDE, 2004). Qui plus est, une comparaison des approches volontaires et des systèmes de permis négociables donne à penser qu'il y aurait peut-être intérêt à privilégier ces derniers (OCDE, 2003). En tout état de cause, pour être efficaces, les programmes volontaires doivent s'accompagner de mécanismes de surveillance appropriés qui imposent l'obligation de rendre des comptes et facilitent l'évaluation. Quant aux moyens d'assurer le respect des réglementations, les autorités ont signalé que, malgré des contrôles moins nombreux, la proportion de ceux qui ont entraîné des poursuites s'est accrue et que les sanctions pécuniaires qui ont été infligées visaient à décourager les infractions futures, indépendamment de la compensation à verser pour les avantages que le pollueur aurait tirés du non-respect des réglementations (OCDE, 2005).

À la différence de certains pays de l'OCDE, qui recourent davantage à des taxes environnementales, la démarche des États-Unis en matière de gestion de la pollution atmosphérique privilégie les programmes de permis négociables, l'investissement dans les activités de recherche et de développement ainsi que l'exercice d'un contrôle direct sur les émissions des différentes sources et sur la composition des combustibles. Aux termes du Clean Air Act de 1970, dont l'application a procuré d'importants avantages économiques nets (Environmental Protection Agency, 1999), des programmes de plafonnement et d'échanges de permis d'émission de dioxyde de soufre (SO₂) et d'oxydes d'azote (NO_x) ont été lancés dans les années 90 pour faciliter des réductions des émissions efficaces par rapport à leur coût (OCDE, 2000). Le système d'échanges concernant le SO₂, en particulier, ciblé sur les émissions des centrales à combustibles fossiles, est tenu pour un grand succès. En place depuis 1995, il a permis de ramener les émissions à des niveaux très inférieurs aux prescriptions – qui imposaient de les réduire de moitié entre 1980 et 2010 – et de modérer remarquablement le coût de cette réduction. Les programmes plus récents d'échanges de permis d'émission de NO_x diffèrent par le nombre d'États concernés, les périodes de mise en conformité et les réductions prévues, bien que le Congrès ait adopté des normes d'émission nationales applicables aux centrales électriques. Afin de progresser davantage dans la lutte contre la pollution atmosphérique, en 2002, dans le cadre de son initiative « Clear Skies », l'Administration a proposé des objectifs de réduction plus poussée des émissions de SO₂, de NO_x et – pour la première fois – de mercure des centrales électriques. Les émissions atmosphériques devront être réduites de moitié environ à l'horizon 2010 et de deux tiers à l'horizon 2018 par l'instauration d'un plafond national pour chaque polluant et la mise en place de systèmes d'échanges de permis. Les baisses visées vont certes dans le bon sens, mais le travail de modélisation effectué par l'EPA permet de penser que les plafonds proposés ne sont pas suffisamment restrictifs pour créer de réelles incitations en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique ou du passage à des combustibles plus propres. Nonobstant la préférence de l'Administration pour la solution consistant à promulguer la loi Clear Skies, parce qu'elle limiterait le risque de litiges et l'incertitude réglementaire qui y serait associée, ce projet de loi est au point mort au Congrès. Pour l'heure, l'Administration s'efforce d'atteindre les résultats visés par la voie réglementaire, solution qui n'est à vrai dire qu'un pis-aller. Le Clean Air Interstate Rule, règlement édicté par l'EPA en 2005, résout le problème auquel sont confrontés les États du fait de la pollution transfrontière due aux centrales électriques en créant un

système de plafonnement et d'échanges pour réduire les émissions de NO_x et de SO₂ dans 28 États de l'est du pays et à Washington D.C. Quant au Clean Air Mercury Rule de 2005, qui prévoit également un programme de plafonnement et d'échanges, il fait des États-Unis le premier pays au monde à lutter contre les émissions de mercure des centrales électriques.

En général, les États-Unis recourent rarement à la fiscalité pour internaliser les coûts environnementaux ou influencer les choix des consommateurs qui ont des conséquences pour l'environnement (les crédits d'impôt proposés pour les véhicules hybrides font exception à cette règle). Les carburants sont faiblement taxés, d'une manière générale, et les taxes sur les véhicules diesel et à essence, en particulier, sont les plus basses de la zone OCDE (Mexique non compris). Il n'est donc pas étonnant que la consommation spécifique moyenne de carburant du parc automobile des États-Unis se situe parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. Elle avait pourtant nettement diminué avec l'adoption, à la fin des années 70, des normes de consommation moyenne de carburant des véhicules des constructeurs automobiles (CAFE) applicables aux nouvelles voitures, mais elle est demeurée relativement stable depuis le milieu des années 80 parce que les normes n'ont guère évolué. La consommation de carburant des utilitaires légers (notamment les pick-ups et les véhicules loisir travail), qui sont soumis à des normes moins strictes, était au départ très supérieure et la situation a même empiré car les achats de véhicules de ce type ont proportionnellement augmenté. Les normes de consommation spécifique de carburant des camions légers ont été durcies de 7 % pour les années-modèles 2005 à 2007. Le ministère des Transports a récemment proposé de les durcir encore de 6 % d'ici 2010 et de remplacer l'actuelle norme applicable à l'ensemble du parc d'utilitaires légers par un système fondé sur le critère de taille à partir de 2011, les véhicules les plus grands étant astreints à des normes plus basses. Tandis qu'il s'agit là d'initiatives bien orientées, faute de vouloir recourir plus massivement aux mesures fiscales, elles devraient être suivies d'un renforcement de la sévérité des normes CAFE pour toutes les catégories de véhicules. En outre, il faut que les signaux des prix reflètent les externalités environnementales associées à l'usage de l'automobile pour parvenir à une réduction prononcée de la consommation de carburant, encore que les hausses récentes du prix de l'essence devraient avoir un effet notable sur la demande.

Les États-Unis n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, accord international visant à réduire les émissions de GES, auquel sont partie presque tous les pays de l'OCDE. L'Administration a toujours fait valoir que des réductions des émissions de GES en termes absolus seraient excessivement dommageables pour la croissance économique et que les grands pays en développement devraient également être partie à l'accord de façon que les émissions mondiales de GES soient effectivement réduites. Son Climate Change Plan, publié en 2002, vise à réduire de 18 % en dix ans l'intensité des émissions liées à la production : la hausse des émissions en serait ralentie, mais leur niveau continuerait de dépasser de près d'un tiers l'objectif négocié de Kyoto. Considérant que les technologies actuelles de réduction des GES ne sont pas rentables, l'Administration préfère promouvoir la recherche scientifique sur le changement climatique et dans des domaines connexes, en ciblant des innovations technologiques radicales, comme la séquestration du carbone. Fin 2005, l'Administration aura consacré plus de 20 milliards de dollars à ces activités. La proposition de budget pour l'exercice 2006 reconduit d'importants crédits au titre de ces activités de recherche et de développement, de même qu'elle maintient les incitations à l'achat de véhicules hybrides et à pile à combustible ou à la production d'électricité à partir de sources d'énergie alternatives. La politique climatique de l'Administration s'en remet

essentiellement à des actions volontaires et non réglementaires, sans envisager pour les GES de système d'échanges de permis d'émission comme il en existe pour les polluants atmosphériques. Pour répondre aux craintes au sujet des retombées économiques négatives de la réduction des émissions de GES, une commission bipartite a proposé que soit mis en œuvre un système de permis d'émission négociables obligatoire dans l'ensemble de l'économie, qui plafonnerait le coût initial des émissions et articulerait les actions ultérieures avec des initiatives comparables engagées par d'autres pays (The National Commission on Energy Policy, 2004). En attendant, environ 25 États ont pris des mesures, de façon indépendante ou concertée, pour s'attaquer au problème du changement climatique en passant outre la stratégie fédérale non réglementaire fondée sur des actions volontaires. On en a pour exemples la loi promulguée en Californie en 2002 qui limite les émissions de CO₂ des nouvelles voitures et des camions légers, ainsi que l'initiative prise en 2005 par un groupe d'États du Nord-Est d'instaurer un système de plafonnement et d'échanges pour ces émissions. Le secteur privé a lui aussi déployé des efforts dans ce domaine; certaines entreprises ont annoncé leur intention de réduire volontairement leurs émissions et d'autres se sont associées à la ville de Chicago pour créer une bourse d'échange de crédits d'émission, la Chicago Climate Exchange. Toutefois, la plupart des gros producteurs d'électricité et des grandes entreprises à forte intensité énergétique des États-Unis restent hostiles à toute action de caractère réglementaire.

Remarques de conclusion

Malgré les crises qui ont frappé le secteur de l'électricité et le choc pétrolier survenu récemment, les progrès dans le domaine des politiques énergétiques et environnementales, qui se recoupent à de nombreux égards, ont été lents. Les textes d'application de la Politique énergétique nationale annoncée par l'Administration il y a quatre ans n'ont été adoptés que cet été et les efforts déployés par le gouvernement pour conférer un fondement législatif à son initiative Clear Skies n'ont toujours pas abouti. Comme ce chapitre l'a démontré, une mise en œuvre rapide des réformes est à l'évidence souhaitable pour endiguer la croissance inexorable de la demande d'énergie et la dépendance qu'elle implique vis-à-vis de sources d'approvisionnement étrangères et moins sûres, mais aussi pour réduire les coûts de l'amélioration de l'environnement. L'encadré 6.3 présente des recommandations à cet égard.

Encadré 6.3. **Recommandations concernant les aspects énergétiques et environnementaux**

Énergie

- Persévérer dans la mise en œuvre de la politique énergétique nationale pour assurer la cohérence de l'action face aux nombreux problèmes de ce secteur, en appliquant sans délai l'Energy Policy Act de 2005 et en le complétant par de nouvelles initiatives (par exemple en faveur du transport public).
- Supprimer les entraves injustifiées à l'exploration pétrolière et gazière et réduire les obstacles réglementaires aux nouveaux investissements dans les capacités de raffinage.
- Attacher encore plus d'importance à la création d'incitations à la production d'énergies renouvelables et, si cela s'avère insuffisant pour diversifier les approvisionnements énergétiques, envisager de remplacer les crédits d'impôt par le recours à un bouquet d'énergies renouvelables (objectif chiffré) établi au niveau fédéral.
- Accorder la priorité à l'amélioration de l'efficacité énergétique, en particulier dans les secteurs des transports et du bâtiment, à l'aide d'instruments économiques lorsqu'il en existe la possibilité ou, sinon, au moyen de normes obligatoires et d'objectifs chiffrés.
- Pour concrétiser les avantages de l'amélioration des infrastructures énergétiques, notamment dans le transport et la production d'électricité, suivre de près les réformes inscrites dans la loi pour veiller à ce que les marchés soient contestables. S'employer davantage à resserrer l'intégration régionale des marchés de l'électricité et appliquer rapidement les dispositions de la loi visant à accroître la fiabilité du réseau électrique.
- S'assurer que le niveau et la répartition du financement alloué aux activités de recherche et de développement en matière d'énergie sont propices à la réalisation des objectifs des politiques énergétiques et environnementales.

Environnement

- Au moment d'accroître les aides publiques au secteur de l'énergie, repérer et réduire les subventions dommageables pour l'environnement.
- S'assurer que les avantages environnementaux actuels et prévus des réglementations en vigueur soient préservés ou améliorés lors de la fixation des plafonds instaurés par les futurs régimes d'échanges, par exemple dans le cadre de l'initiative Clear Skies.
- Étant donné l'influence des émissions des États-Unis sur les concentrations mondiales de gaz à effet de serre, prendre des mesures pour les stabiliser puis les réduire de manière économiquement efficace en mettant en place un régime mixte qui associe un système national de plafonnement et d'échanges de permis d'émission de dioxyde de carbone, comme il en existe pour certains polluants atmosphériques, et une taxe sur le carbone applicable à tous les produits énergétiques carbonés.
- Utiliser davantage les instruments économiques pour tenir compte, dans le secteur des transports, des préoccupations liées à l'environnement. Relever de préférence les taxes sur les carburants pour prendre en compte les externalités mais, à défaut, renforcer encore la sévérité des normes CAFE (normes des constructeurs automobiles concernant la consommation moyenne de carburant des véhicules).

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2002), *Energy Policies of IEA Countries. The United States 2002 Review*, Paris.
- Council of Economic Advisers (2004), *Economic Report to the President*, Washington, D.C., février.
- Energy Information Administration (2005), *Annual Energy Outlook 2005*, Washington, D.C., février.
- Environmental Protection Agency (1999), *The Benefits and Costs of the Clean Air Act*, Washington, D.C., novembre.
- Federal Trade Commission (2004), *The Petroleum Industry: Mergers, Structural Change, and Antitrust Enforcement*, Washington, D.C., août.
- gouvernement des États-Unis (2001), *National Energy Policy. Reliable, Affordable and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Washington, D.C., mai.
- Joskow, P.L. (2004), « Transmission Policy in the United States », AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Policies, Related Publication 04-26, octobre.
- Koplow, D. (2004), *Federal Subsidies to Energy in 2003 – A First Look*, Earth Track, Washington, D.C., juillet.
- Morgenstern, R.D. et P.R. Portney (2004), *New Approaches on Energy and the Environment*, Washington, D.C.
- OCDE (2000), *Études économiques de l'OCDE. États-Unis*, Paris, mai.
- OCDE (2003), *Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement : Efficacité et combinaison avec d'autres instruments d'intervention*, Paris.
- OCDE (2004), *Développement durable dans les pays de l'OCDE : Mettre au point les politiques publiques*, Paris.
- OCDE (2005), *Examens des performances environnementales. États-Unis*, Paris, à paraître.
- Shapiro, R.J., K.A. Hassett et F.S. Arnold (2002), « Conserving Energy and Preserving the Environment: The Role of Public Transportation », photocopie, juillet.
- The National Commission on Energy Policy (2004), *Ending the Energy Stalemate*, Washington, D.C., décembre.
- US – Canada Power System Outage Task Force (2004), *Final Report on the August 14, 2003 Blackout in the United States and Canada: Causes and Recommendations*, Washington, D.C. et Ottawa, avril.
- Verleger, P.K. (2005), « Energy: A Gathering Storm? », *The United States and the World Economy*, C.F. Bergsten and the Institute for International Economics, Washington, D.C., janvier.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 22 2 P) ISBN 92-64-01454-3 – n° 54474 2006

États-Unis

Thème spécial : Fédéralisme fiscal

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, septembre 2004

Australie, février 2005

Autriche, juillet 2005

Belgique, mai 2005

Canada, décembre 2004

Corée, juin 2004

Danemark, mars 2005

Espagne, avril 2005

États-Unis, décembre 2005

Finlande, décembre 2004

France, septembre 2005

Grèce, septembre 2005

Hongrie, juillet 2005

Irlande, juillet 2003

Islande, avril 2005

Italie, novembre 2005

Japon, mars 2005

Luxembourg, septembre 2003

Mexique, novembre 2005

Norvège, octobre 2005

Nouvelle-Zélande, septembre 2005

Pays-Bas, décembre 2005

Pologne, juin 2004

Portugal, juin 2004

République slovaque, septembre 2005

République tchèque, janvier 2005

Royaume-Uni, novembre 2005

Suède, août 2005

Suisse, janvier 2006

Turquie, décembre 2004

Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005

Bulgarie, avril 1999

Chili, novembre 2005

Chine, septembre 2005

Les États baltes, février 2000

Roumanie, octobre 2002

Fédération de Russie, septembre 2004

Slovénie, mai 1997

République fédérale de Yougoslavie,

janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/22 – Décembre 2005
Supplément n° 4

ISBN 92-64-01454-3
10 2005 22 2 P

