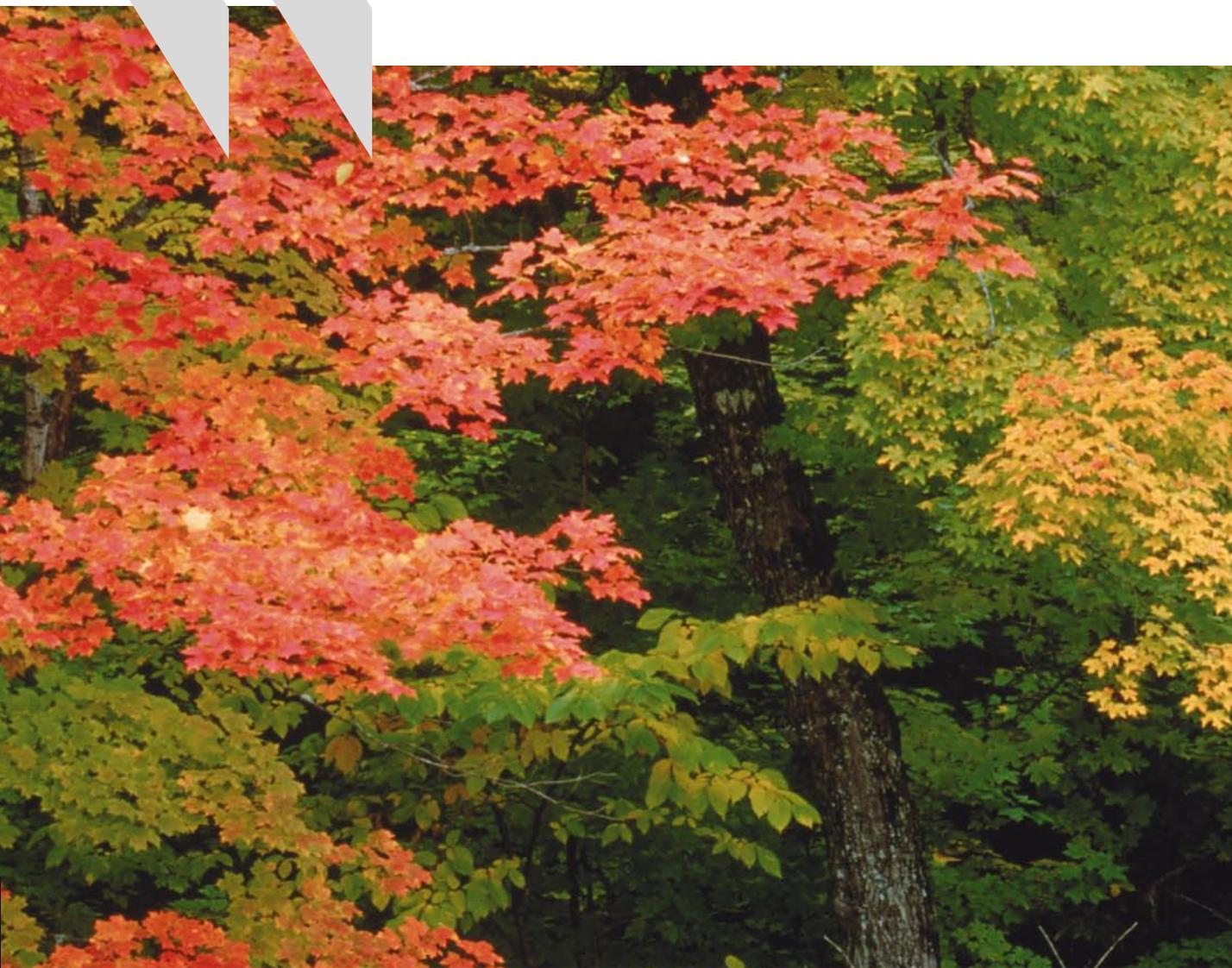




**Études économiques  
de l'OCDE**

**ÉTATS-UNIS**





# Études économiques de l'OCDE

## États-Unis

2007



# 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.*

*Publié également en anglais*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2007

---

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

---

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	8
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	11
<b>Chapitre 1. Enjeux économiques</b> .....	21
Performance économique à long terme .....	22
La situation économique .....	24
Orientation des politiques macroéconomiques .....	27
Perspectives et risques à court terme .....	29
Enjeux à plus long terme .....	30
Bibliographie .....	39
Annexe 1.A.1. Progrès de la réforme structurelle .....	41
<b>Chapitre 2. L'emploi potentiel</b> .....	43
Les contraintes qui pèsent sur l'emploi freinent la croissance économique .....	44
Taux d'activité .....	48
Mesures visant à relever le taux d'activité .....	52
Prestations d'invalidité .....	54
Le salaire minimum .....	58
Notes .....	62
Bibliographie .....	63
Annexe 2.A1. La décomposition de la production potentielle dans les calculs de l'OCDE .....	65
<b>Chapitre 3. Assurer la viabilité budgétaire</b> .....	67
Perspectives du budget fédéral .....	68
Règles budgétaires .....	70
Droits à prestations sociales .....	73
Fiscalité .....	78
Conclusion .....	81
Bibliographie .....	82
<b>Chapitre 4. L'endettement des ménages</b> .....	85
L'endettement des ménages et le marché du logement .....	86
La vulnérabilité des ménages endettés .....	92
Les enseignements à tirer sur le plan de l'action publique .....	95
Conclusion .....	107
Notes .....	108
Bibliographie .....	109
<b>Chapitre 5. Améliorer l'enseignement primaire et secondaire</b> .....	111
Les dimensions du problème .....	112
Pourquoi les élèves des écoles américaines ont-ils des résultats inférieurs à la moyenne internationale ? .....	119
Centralisation et normes scolaires .....	123

Les tentatives faites dans le passé pour améliorer les performances scolaires n'ont pas répondu aux attentes .....	125
Renforcer le rôle de l'État fédéral dans le relèvement des normes scolaires .....	126
Premiers signes de progrès .....	128
L'urgence de fixer des normes ambitieuses .....	131
Conclusion .....	135
Notes .....	136
Bibliographie .....	138
Annexe 5.A1. Complément d'informations sur les performances scolaires .....	140
<b>Chapitre 6. Financement de l'enseignement supérieur</b> .....	145
Généralités .....	148
Il faut faire plus .....	153
Les prêts .....	155
Les bourses Pell .....	163
Le financement public .....	169
Notes .....	173
Bibliographie .....	175
Annexe 6.A1. Mise en œuvre des prêts remboursables en fonction du revenu .....	178
 <b>Encadrés</b>	
2.1. Recommandations concernant l'emploi potentiel .....	61
3.1. Recommandations du Groupe du Président sur la réforme de la fiscalité fédérale .....	80
3.2. Recommandations concernant la viabilité budgétaire .....	81
4.1. Une fiscalité neutre en matière de logement .....	98
4.2. Les effets externes des aides au logement .....	102
4.3. Avantages fiscaux en faveur des ménages titulaires de prêts hypothécaires .....	103
4.4. Les avantages accordés aux organismes parapublics .....	104
4.5. Recommandations concernant l'endettement des ménages .....	107
5.1. Principales dispositions de la loi No Child Left Behind (NCLB) .....	127
5.2. Les niveaux d'exigence nationaux <i>de facto</i> : l'exemple de l'Advanced Placement Program .....	133
5.3. Recommandations concernant les établissements solaires .....	136
6.1. Plan d'action de Mme Spellings, ministre de l'Éducation, pour l'enseignement supérieur .....	147
6.2. Recommandations concernant le financement de l'enseignement supérieur .....	172
 <b>Tableaux</b>	
1.1. Performance relative à long terme .....	22
1.2. Contributions à la croissance du PIB .....	25
1.3. Prévisions à court terme .....	30
1.4. Contribution des technologies de l'information à la croissance de la productivité du travail .....	33
2.1. Taux de croissance de la production potentielle et de ses composantes .....	44
2.2. Contribution de la variation des parts de population à la variation du taux d'activité global : 1980-2015 .....	51
2.3. Taux de remplacement chez les hommes âgés de 50 à 61 ans .....	55
2.4. Répartition des travailleurs à bas salaire et paiements au titre de l'EITC par tranche de revenu des ménages (après impôts et transferts) .....	60
3.1. Principales dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques .....	79
4.1. Décomposition de la hausse des engagements des ménages .....	88

4.2.	Composition du marché hypothécaire, en 2003 .....	90
4.3.	Valeur nette médiane du patrimoine des ménages .....	94
4.4.	Principales caractéristiques des allègements fiscaux liés au logement .....	96
4.5.	Dépenses fiscales au titre du logement .....	97
4.6.	La fiscalité de l'immobilier d'habitation .....	100
5.1.	Comparaisons internationales des performances des élèves .....	114
5.2.	Résultats aux évaluations : les États-Unis face aux pays les plus performants : PISA 2003 .....	115
5.3.	Dispersion des résultats aux évaluations ; PISA 2003 .....	117
5.4.	Rang des élèves américains en mathématiques, selon la profession des parents .....	119
5.5.	Examens externes de fin d'études fondés sur les programmes, OCDE, 1997 .....	122
5.6.	Variations du niveau d'acquis en lecture et en mathématiques, mesuré par la NAEP, au cours des premières années d'application de la loi NCLB .....	129
5.7.	Évolution de la proportion d'élèves ayant un niveau satisfaisant en lecture et en mathématiques, mesurée par la NAEP, avant et après la mise en œuvre de la loi NCLB .....	130
5.8.	Advanced Placement – Évolution de la couverture, des effectifs totaux et des effectifs des principaux sous-groupes, 1995-2005 .....	134
5.A1.1.	Nombre d'États affichant une progression du pourcentage d'élèves de 4 <sup>ème</sup> année dont les performances sont au moins satisfaisantes au regard du niveau fixé par les États, entre 2000/01 et 2002/03 .....	140
5.A1.2.	Synthèse des résultats de certaines évaluations portant sur l'évolution des acquis dans différents États (pourcentage d'États) .....	141
5.A1.3.	Évolution des résultats en lecture et en mathématiques, durant les premières années d'application de la loi NCLB, mesurée lors de la NAEP .....	141
5.A1.4.	Variation des écarts de résultats en lecture et en mathématiques, pour certains groupes, au cours des premières années d'application de la loi NCLB, mesurée lors de la NAEP .....	142
6.1.	Frais de scolarité moyens et autres dépenses : année universitaire 2006-07 .....	150
6.2.	Taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, par niveau de revenu et résultats scolaires, 1994 .....	153
6.3.	Plafonds des prêts Stafford .....	157
6.4.	Pourcentage d'emprunteurs choisissant les différentes options de remboursement, 2000 .....	160
6.5.	Estimations des dépenses fiscales fédérales au titre de l'impôt sur le revenu en faveur de l'éducation, 2006 .....	167
6.A1.1.	Programmes de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu .....	178
 <b>Graphiques</b>		
1.1.	Étendue des interventions sur les marchés des produits et du travail .....	23
1.2.	Indicateurs économiques globaux .....	24
1.3.	Indicateurs financiers et compte des opérations courantes .....	26
1.4.	Évolution du budget fédéral .....	28
1.5.	Décomposition de la croissance économique .....	31
1.6.	Sources de croissance de la productivité du travail .....	32
1.7.	Part de la rémunération du travail .....	35
1.8.	Résultats des élèves de l'enseignement obligatoire .....	38
2.1.	Le PIB potentiel et ses composantes .....	45
2.2.	Composantes de l'apport de travail .....	47
2.3.	Taux d'activité .....	49
2.4.	Taux d'activité par âge .....	49
2.5.	Structure par âge de la population des États-Unis .....	50

2.6.	Taux de départs à la retraite des hommes .....	53
2.7.	Part des bénéficiaires de prestations d'invalidité en pourcentage de la population âgée de 16 ans ou plus .....	54
2.8.	Taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité .....	57
2.9.	Salaire minimum en pourcentage des gains horaires moyens .....	58
2.10.	Salaire minimum en pourcentage du salaire médian .....	59
3.1.	Prévisions concernant le solde budgétaire fédéral .....	69
3.2.	Dépenses fédérales à long terme prévisionnelles pour les transferts sociaux .....	73
3.3.	Plage possible du coefficient d'affectation des régimes OASDI .....	75
3.4.	Les dépenses fédérales pour Medicare et Medicaid selon différentes hypothèses de progression des coûts .....	76
4.1.	Engagements et avoirs des ménages .....	87
4.2.	Investissement en logements et emprunts nets des ménages .....	88
4.3.	Prélèvement sur le patrimoine immobilier .....	92
4.4.	Indicateurs du service de la dette des ménages .....	94
4.5.	Recettes fiscales provenant des impôts sur le patrimoine .....	101
5.1.	Les performances des États-Unis dans les évaluations internationales ne sont pas brillantes .....	113
5.2.	Les élèves des États-Unis devraient obtenir de meilleurs résultats .....	116
5.3.	Distribution des élèves selon le niveau de compétence .....	118
6.1.	Dépenses au titre de l'enseignement tertiaire .....	148
6.2.	Frais de scolarité moyens .....	149
6.3.	Taux de rendement interne de l'enseignement supérieur, 2001 .....	151
6.4.	Principales aides publiques à l'enseignement supérieur .....	152
6.5.	Prêts aux étudiants et taux de scolarisation, 2003 .....	157
6.6.	Distribution des niveaux d'endettement des étudiants .....	159
6.7.	Distribution des préférences fiscales par niveau de revenu, 2002 .....	168
6.8.	Parts des recettes des établissements publics d'enseignement supérieur .....	170

*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 4 avril 2007. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 27 avril 2007.*

*Le projet de rapport de Secrétariat a été établi pour le Comité par Hannes Suppanz, Peter Tulip et Gregory Wurzburg sous la direction de Patrick Lenain.*

*L'Étude précédente des États-Unis a été publiée en décembre 2005.*

## STATISTIQUES DE BASE DES ÉTATS-UNIS

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	9 826	Population des principales agglomérations urbaines, 1 <sup>er</sup> juillet 2005 (milliers)	
		New York-Northern New Jersey-Long Island	18 747
		Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	12 924
		Chicago-Naperville-Joliet	9 443

### LA POPULATION

Population résidente, 1 <sup>er</sup> juillet 2006 <sup>1</sup>	298 400	Population active, 2006	151 413
Densité au km <sup>2</sup>	30.4	dont :	
Accroissement naturel annuel net (moyenne annuelle 2001-05)	2 843 400	Chômeurs	6 993 000
Accroissement naturel net pour mille (moyenne annuelle 2001-05)	4.1	Immigration civile nette (moyenne annuelle 2001-05)	1 198 600

### LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2006 (milliards de dollars)	13 247	Origine du revenu national, 2006 (pourcentage du revenu national <sup>2</sup> ) :	
PIB par habitant, 2006 (dollars)	44 197	Industries manufacturières	12.6
Formation brute de capital fixe :		Finance, assurances et immobilier	17.1
En pourcentage du PIB, 2006	19.6	Services	28.5
Par habitant, 2006	870	Secteur et entreprises publiques	11.7
		Autre	30.2

### LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2006 (% du PIB)	158.2	Composition du 110e Congrès en 2007 :		
Recettes courantes des administrations publiques, 2006 (% du PIB)	32.7		Chambre des représentants	Sénat
Dette du gouvernement fédéral détenue par le public (% du PIB), exercice budgétaire 2006	37.0	Démocrates	233	49
		Républicains	202	49
		Indépendants	0	1
		Sièges vacants	0	1
		Total	435	100

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations :		Importations :	
Exportations de biens et services, 2006 en % du PIB	11.1	Importations de biens et services, 2006 en % du PIB	16.8
Principaux produits exportés en 2006 (en % des exportations de marchandises) :		Principaux produits importés en 2006 (en % des importations de marchandises) :	
Produits alimentaires et boissons	6.5	Produits alimentaires et boissons	4.0
Biens intermédiaires	25.8	Biens intermédiaires	15.5
Biens d'investissement	40.1	Pétrole	12.1
Voitures et pièces détachées	10.4	Biens d'investissement	22.3
Biens de consommation	12.5	Voitures et pièces détachées	13.7
		Biens de consommation	23.6

1. Projection.

2. Non ajusté pour la consommation de capital.

## Résumé

**M**algré une nette correction sur le marché de l'immobilier, la croissance globale s'est bien maintenue. La demande étrangère, en progression, et une moindre croissance des importations ont ralenti la hausse du déficit extérieur. L'activité étant proche des limites de capacité, des tensions inflationnistes sont apparues. Freiner ces tensions sans étouffer la croissance est le principal enjeu de politique monétaire. À plus long terme, préserver une solide croissance et assurer la viabilité budgétaire face au vieillissement de la population sont les deux tâches principales. Dans ce contexte, l'Étude s'attache essentiellement aux aspects suivants :

- **Améliorer le potentiel de croissance de l'économie.** La croissance tendancielle ralentit parce que les gains de productivité du travail, tout en restant très substantiels, ne suffisent plus pour compenser la décélération de l'emploi potentiel, due essentiellement à des facteurs démographiques. Les perspectives de croissance de la productivité paraissent favorables, mais il serait possible de dégager des gains supplémentaires d'efficience en s'attaquant aux dossiers qui restent en chantier dans le domaine de la réforme structurelle. On pourrait accroître l'offre de main-d'œuvre en incitant davantage les personnes handicapées à travailler, en augmentant le crédit d'impôt sur les revenus d'activité et en relevant l'âge d'ouverture des droits à la retraite.
- **Assurer la viabilité budgétaire et réformer la fiscalité.** Le déficit budgétaire fédéral a diminué, mais pour l'éliminer il faudra plus de discipline dans les dépenses. Il serait utile à cet égard de rétablir les règles législatives d'exécution du budget qui étaient auparavant en vigueur. La réforme des programmes de prestations sociales, qui subiront de plus en plus les effets du vieillissement démographique et de la hausse des coûts médicaux, est indispensable pour assurer la viabilité budgétaire à plus long terme. Du côté des recettes, la priorité devrait être de mettre en œuvre des réformes qui élargiraient les bases d'imposition tout en réduisant les avantages fiscaux, mais il faudrait aussi envisager des impôts indirects sur la consommation.
- **Réexaminer les aides au logement.** Les aides directes et indirectes à la propriété d'un logement ont pu faire monter les prix des logements et accroître les emprunts des ménages. Les avantages fiscaux sont coûteux et peuvent créer des distorsions, surtout au profit des ménages à revenu élevé, qui ont de toute façon aisément accès à la propriété ; il faudrait réformer ces avantages fiscaux. Il conviendrait de mettre en place une réglementation plus stricte pour les organismes publics de ce secteur, car leurs activités se sont développées au-delà de leur mandat initial et font peser un risque sur la stabilité financière ; c'est pourquoi il faudrait recentrer l'action de ces organismes sur leur mission initiale, promouvoir l'accession à la propriété de logements.
- **Améliorer l'enseignement primaire et secondaire.** Les élèves américains n'obtiennent pas lors des tests internationaux d'aussi bons résultats que les élèves d'un grand nombre d'autres pays. Les causes ne sont pas nettes, mais cela tient en partie au fait que les normes, les programmes et les examens (décentralisés) ne sont pas assez exigeants. La législation fédérale visant à corriger ces faiblesses est en général bien conçue, mais on pourrait la renforcer sur certains points, notamment en élargissant à l'enseignement secondaire le cadre législatif qui régit les normes, l'évaluation et les responsabilités.

Cependant, l'enseignement est essentiellement du ressort des États et des collectivités locales, qui se doivent d'adopter et d'appliquer des normes plus exigeantes.

- **Faciliter l'accès à l'enseignement supérieur.** Contrairement à un enseignement secondaire entaché de certaines déficiences, l'enseignement supérieur est en général performant. Mais l'un des problèmes est qu'un grand nombre d'étudiants potentiels n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour accéder à ce niveau d'enseignement. Pour y remédier, les responsables ont proposé d'augmenter les bourses. On peut néanmoins penser qu'un moyen plus efficace et plus équitable de lever les obstacles serait de développer les prêts étudiants remboursables en fonction du revenu. Un relèvement des plafonds de prêt aiderait les étudiants et faciliterait l'accès à l'enseignement supérieur sans que cela soit coûteux pour le contribuable.



## Évaluation et recommandations

---

### *Plus de cinq ans après le début de la reprise, l'économie reste très performante*

---

L'expansion économique qui a suivi la récession de 2001 se poursuit à bonne allure. Cela est d'autant plus remarquable que le rythme de croissance économique de 2006 – 3¼ pour cent, comme l'année précédente – a été obtenu malgré les secousses qu'ont provoquées la forte hausse des prix de l'énergie jusqu'à l'été et le net recul de la construction de logements durant toute l'année. La résilience de l'économie et le maintien de ses bonnes performances peuvent être attribués en partie aux réformes antérieures de la réglementation, qui ont créé un environnement très concurrentiel par rapport aux autres pays et contribué à des gains d'efficacité très substantiels cette dernière décennie. Avec une croissance aussi vivace, des tensions sont apparues sur le marché du travail et les capacités sont extrêmement sollicitées dans certains secteurs. Mais, compte tenu du choc que représente la hausse des prix de l'énergie, l'inflation tendancielle est restée assez bien maîtrisée, les agents économiques qui jouent un rôle déterminant dans la fixation des prix et des salaires attendant des autorités monétaires qu'elles préservent une faible inflation. Bien que l'orientation budgétaire ait été pratiquement neutre, les finances publiques se sont encore améliorées grâce au dynamisme persistant des recettes, qui a plus que compensé les dépenses supplémentaires. Dans le même temps, le déficit des opérations courantes s'est quasiment stabilisé par rapport au PIB, mais à un niveau élevé, grâce à la vigoureuse croissance des exportations et au repli des prix de l'énergie.

---

### *L'expansion étant maintenant moins tributaire des dépenses des ménages, les perspectives à court terme paraissent favorables*

---

Alors que la demande des ménages a été le principal moteur de l'activité durant les premières années de la reprise, l'investissement des entreprises et les exportations ont pris le relais l'an dernier. Cela est de bon augure pour la poursuite de l'expansion économique. Certaines retombées de la correction qui s'est produite sur le marché immobilier devraient freiner l'activité dans l'immédiat, mais la croissance devrait s'accélérer de nouveau lorsque l'ajustement dans le secteur du logement aura pris fin. Les pressions sur les capacités s'affaiblissant et l'impact de la hausse des prix de l'énergie de l'an dernier s'estompant, l'inflation tendancielle devrait revenir à des niveaux plus confortables, et la vigueur des exportations, à laquelle contribueront l'accélération de l'activité à l'étranger et la bonne compétitivité des États-Unis, empêchera que le déficit extérieur se creuse. Malgré tout, de sérieux risques pourraient démentir ce scénario

favorable. D'une part, la correction sur le marché du logement et ses effets sur la consommation pourraient être plus marqués qu'on ne le pense généralement. D'autre part, les dépenses de consommation pourraient être supérieures aux prévisions, malgré les taux d'épargne négatifs des ménages, de sorte que les tensions sur les prix s'accroîtraient au lieu de s'atténuer.

---

*L'enjeu, pour les autorités monétaires,  
est d'enrayer l'inflation sans mettre en péril  
les perspectives de croissance*

---

La Réserve fédérale se trouve confrontée à la tâche délicate de mener à bien sa double mission dans un contexte où l'inflation reste excessive et la croissance économique en termes réels, apparemment solide, court certains risques. Durant les premières années de la reprise, elle a réussi à concilier l'impératif de soutien de l'activité et l'impératif de stabilité des prix. Les signes de reprise autoentretenu étant de plus en plus manifestes, la Réserve fédérale a fort justement renoncé progressivement à la stimulation monétaire entre le milieu de 2004 et le milieu de 2006, l'orientation monétaire se faisant alors légèrement restrictive. Depuis, la politique monétaire n'a pas été durcie, bien que l'inflation tendancielle soit restée supérieure à celle de la zone de confort. En effet, on a considéré que certains des facteurs qui avaient fait monter l'inflation tendancielle étaient de nature transitoire, que les anticipations inflationnistes restaient apparemment bien ancrées et que le fléchissement sur le marché du logement devait au fil du temps atténuer les pressions sur les ressources et les prix. Il y aura sans doute des possibilités de baisse des taux d'intérêt lorsque l'inflation tendancielle sera clairement plus faible. Mais, pour le moment, *il semble correct de s'en tenir à la politique actuelle jusqu'à ce qu'on ait une idée plus nette de l'évolution de la production et de l'inflation. Si l'inflation tendancielle ne se modérait pas, un nouveau resserrement pourrait être nécessaire pour enrayer les anticipations inflationnistes.*

---

*Les deux principaux défis à long terme :  
augmenter le potentiel de croissance et assurer  
la viabilité budgétaire*

---

Le gouvernement a souligné que la croissance économique était sa grande priorité. Mais la tâche sera difficile, malgré les bons résultats récents. La croissance de la population active ralentit à mesure que la population vieillit et que les taux d'activité de certaines catégories ont tendance à plafonner. Par conséquent, l'économie sera de plus en plus tributaire des gains de productivité pour obtenir une croissance du PIB garantissant une hausse du niveau de vie aussi bien pour la population active que pour la population dépendante. Les politiques intérieures mises en œuvre et les évolutions intervenues au niveau mondial, qui ont renforcé l'ouverture, la flexibilité et le dynamisme de l'économie des États-Unis – stimulant ainsi la productivité et la prospérité globales – ont pu également accroître l'inégalité. Si l'on ne remédie pas à ces problèmes d'inégalité, l'action menée pourrait perdre de son soutien auprès du public. Il est crucial d'améliorer les résultats éducatifs, fondamentaux aussi bien pour réduire les inégalités que pour accroître l'efficacité. Le vieillissement démographique, se conjuguant aux pressions qui s'exerceront sur les coûts médicaux, pèsera lui aussi énormément sur les finances publiques et il faudra s'attaquer à

ce dossier suffisamment tôt si l'on veut éviter une trop lourde charge pour les générations futures et, en définitive, une crise budgétaire. Certes, la croissance économique ne règlera probablement pas les problèmes budgétaires à long terme, mais elle contribuera à atténuer les pressions qui s'exerceront sur le budget à court et long terme. Compte tenu de ces défis à long terme, dans la présente *Étude* on s'efforcera essentiellement de répondre aux questions suivantes :

- Comment réagir au ralentissement de la croissance de la population active ?
- Quelles sont les réformes des programmes de prestations sociales qui pourraient rétablir la viabilité budgétaire ?
- Ne faudrait-il pas réduire les aides publiques au logement ?
- Quelles sont les mesures les plus adéquates pour améliorer les résultats éducatifs et pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur ?

---

*Les performances sont très bonnes du côté de la productivité, mais le ralentissement de la croissance de la population active limite la croissance économique*

---

La croissance tendancielle du PIB fléchit parce que les gains de productivité du travail, tout en restant élevés, ne suffisent plus pour compenser le ralentissement de l'emploi potentiel. Ce ralentissement tient à deux facteurs : l'activité des femmes plafonne et la génération du baby-boom entre dans ses années de faible activité. La croissance de la productivité s'est récemment affaiblie, surtout à cause de facteurs conjoncturels. Depuis une dizaine d'années, la performance des États-Unis dans le domaine de la productivité est nettement supérieure à la moyenne OCDE. Si la productivité a connu une nette amélioration au milieu des années 90, c'est grâce à la révolution des technologies de l'information, et c'est aussi parce que, dans un environnement économique favorable, les États-Unis ont été mieux à même que la plupart des autres pays de tirer parti des possibilités qu'offre le progrès technologique. Depuis quelques années, la forte croissance de la productivité s'est diffusée de la haute technologie aux autres secteurs, en particulier les services, dont la productivité est maintenant supérieure à celle des industries manufacturières (hors haute technologie). La diffusion des nouvelles technologies et leur utilisation dans des entreprises et des activités toujours plus nombreuses devraient encore conforter les gains de productivité, qui sont toutefois susceptibles de ralentir quelque peu après avoir fortement progressé dans la première moitié de cette décennie.

---

*La réforme structurelle peut appuyer les gains de productivité et stimuler l'emploi*

---

Même si l'on parvient à préserver une croissance correcte de la productivité, cela n'empêchera probablement pas un ralentissement de la croissance de la production potentielle, car les taux d'activité ont tendance à diminuer. Il serait donc prudent d'avancer dans les réformes structurelles qui ne sont pas terminées. Par exemple, *on pourrait dégager de nouveaux gains d'efficacité en réduisant les aides à l'agriculture qui faussent les échanges et en continuant de libéraliser le commerce extérieur*. En ce qui concerne les évolutions enregistrées

sur le marché du travail, un grand nombre d'entre elles traduisent de nouvelles préférences et des facteurs démographiques qui échappent aux pouvoirs publics. Malgré tout, certaines mesures pourraient être utiles pour stimuler l'emploi. Par exemple, *l'assurance-invalidité* paraît décourager une plus forte fraction de la population de rester active, probablement à un degré excessif. Cela tient en partie à des taux de remplacement qui atteignent des niveaux très élevés, notamment à cause de la hausse des coûts dans le secteur de la santé. Pour remédier aux contre-incitations, *il faudrait réduire ces taux élevés de remplacement et durcir les conditions d'ouverture des droits*. De plus, *relever l'âge auquel les travailleurs bénéficient de la pension de retraite à taux plein dans le cadre de la Social Security découragerait les retraites anticipées* et contribuerait également à la viabilité financière de la Social Security. Enfin, puisqu'une augmentation des taux d'imposition paraît bien avoir tendance à réduire l'offre de travail, *des mesures de limitation de l'impôt et des dépenses publiques pourraient être également bénéfiques* à cet égard.

---

*Une inégalité croissante dessert de plus en plus les politiques de libéralisation des marchés et nuit à leur succès*

---

Comme on l'a indiqué précédemment, les facteurs mêmes qui ont contribué au succès économique et à l'amélioration globale du niveau de vie – la libéralisation des marchés et la mondialisation – ont eu des effets secondaires qui risquent de saper le soutien dont peuvent bénéficier ces politiques. Les travailleurs et les ménages voient fluctuer leurs salaires et leurs revenus d'une année sur l'autre et, depuis environ 25 ans, l'inégalité des revenus s'est très nettement accentuée. Pour une large part, cette inégalité de plus en plus marquée reflète le rendement croissant de l'investissement dans les qualifications. Ce phénomène se rattache lui-même au progrès technologique, notamment dans le secteur des technologies de l'information, qui a tendance à accroître la productivité et donc les salaires des travailleurs très qualifiés par rapport à ceux qui le sont peu. En dehors du changement technologique, la mondialisation a aussi contribué à cette inégalité accrue, mais probablement à un degré moindre. On peut penser que l'immigration a fait quelque peu baisser les salaires des travailleurs peu qualifiés, et l'approvisionnement à l'étranger paraît avoir eu un effet similaire. Mais si l'on considère plus généralement les échanges internationaux, l'effet sur l'inégalité des revenus semble faible, si tant est qu'il y en ait un. Malgré tout, pour atténuer les effets secondaires négatifs d'un changement technologique et d'une mondialisation défavorables aux travailleurs les moins qualifiés, il faudrait envisager de *développer les dispositifs d'aide à l'ajustement dans le contexte des échanges (notamment les aides qui concernent les garanties de salaire et l'assurance-maladie) de façon à couvrir davantage de travailleurs victimes d'une suppression d'emploi, quelle qu'en soit la cause, voire la totalité de ces travailleurs*. Puisque les différences de niveau de qualification jouent un grand rôle dans les inégalités, il est très important d'améliorer le système éducatif (voir ci-après). Augmenter le salaire minimum est un moyen peu efficace de remédier à l'inégalité et à la pauvreté. Même si les effets de la législation récente ont toutes chances d'être limités, cette mesure aide beaucoup de travailleurs qui ne sont pas pauvres, mais n'atteint pas un grand nombre de ceux qui le sont, et elle risque de faire perdre des emplois. *Il faudrait augmenter le crédit d'impôt pour l'exercice d'une activité (EITC), qui réduit plus efficacement la pauvreté que le salaire minimum et qui donne de meilleurs résultats sur le plan de l'emploi*.

---

*L'objectif budgétaire à moyen terme  
du gouvernement a été atteint avant l'échéance*

---

Le déficit du budget fédéral unifié s'est encore contracté durant l'exercice budgétaire 2006, en tombant à un peu moins de 2 % du PIB. Le gouvernement a ainsi réalisé trois ans avant l'échéance prévue l'objectif qui consistait à diviser par deux le déficit (par rapport au niveau de 2004). Comme l'année précédente, ce résultat ne tient pas aux mesures discrétionnaires, mais à de fortes plus-values de recettes fiscales inattendues, qui ont progressé à un rythme presque deux fois supérieur à la croissance du PIB. *La réduction du déficit est tout à fait salubre, surtout si l'on considère le faible niveau de l'épargne nationale.* Mais il faut la relativiser. L'économie fonctionnant presque à pleine capacité, le déficit est essentiellement structurel, et le solde budgétaire structurel s'est aggravé depuis le début de cette décennie (à hauteur de 3 points de PIB, cette estimation étant toutefois entourée d'une grande incertitude). Le gouvernement a fixé un nouvel objectif budgétaire, à savoir l'élimination du déficit du budget fédéral en 2012. *Cela paraît être le minimum, compte tenu des pressions démographiques et autres qui menacent la viabilité budgétaire et la prospérité future du pays.*

---

*Il faudrait que la forte croissance des recettes  
soit encore consacrée à la réduction du déficit,  
et pas à l'augmentation des dépenses*

---

Accélérer l'assainissement budgétaire serait souhaitable, mais même si l'on se fixe une échéance à moyen terme, un effort considérable sera nécessaire. Le déficit structurel restant de grande ampleur, un resserrement budgétaire plus radical que celui de ces dernières années sera indispensable pour rétablir l'équilibre du budget. Il faudra résister à la tentation de consacrer à la dépense d'éventuelles plus-values de recettes (la vigueur des recettes s'est maintenue durant les premiers mois de l'exercice budgétaire 2007). Et il faudra strictement contrôler les dépenses discrétionnaires, qui ont augmenté davantage que le PIB au cours de la première moitié de cette décennie. Il pourrait être utile à cet effet de modifier la procédure budgétaire. Les règles d'exécution du budget qui sont devenues caduques en 2002 – notamment les plafonds de dépenses et la neutralité budgétaire des nouvelles mesures – ont contribué à l'assainissement budgétaire dans les années 90, malgré leurs lacunes (les « dépenses d'urgence » en sont un exemple). *Il faudrait rétablir les plafonds législatifs des dépenses discrétionnaires et la règle de neutralité budgétaire pour les augmentations des dépenses obligatoires et les baisses d'impôt, tout en remédiant aux déficiences du dispositif précédent.*

---

*Il est indispensable de réformer les programmes  
de prestations sociales dans un souci de viabilité  
à long terme*

---

Les principaux programmes de transferts sociaux – la Social Security, Medicare et Medicaid – sont essentiellement à l'origine de la trajectoire non viable des finances publiques. Selon la législation actuelle, les dépenses publiques pour la retraite et la santé devraient atteindre environ 20 % du PIB au milieu de ce siècle; avec la forte augmentation des déficits qui en résultera, la dette publique sera alors deux fois supérieure au PIB. Relever les taux

d'imposition pour financer ces dépenses serait un moyen coûteux et inefficace. Il faut donc réformer les programmes de prestations sociales pour faire face à ce problème budgétaire à long terme. Dans le cas de la Social Security, le principal facteur est le vieillissement de la population. Au fur et à mesure que les générations du baby-boom de l'après-guerre prendront leur retraite, alors même que l'espérance de vie continuera de s'accroître, le rapport entre le nombre de retraités et la population d'âge actif ne cessera de progresser. Des réformes paramétriques relativement limitées suffiront pour assurer la solidité financière de la Social Security, mais il s'est révélé difficile jusqu'à présent de s'entendre sur les mesures adéquates. Une solution de compromis pour la réforme de la Social Security pourrait consister à : accélérer le relèvement déjà décidé de l'âge normal de la retraite et indexer les prestations pour tenir compte de la plus grande longévité ; réduire les taux de remplacement pour les titulaires de hauts revenus ; augmenter le plafond pour le calcul des cotisations à la Social Security. La situation est plus difficile dans le secteur de l'assurance maladie, où les pressions qui s'exercent sur les coûts médicaux amplifient l'effet du vieillissement. La hausse des coûts par bénéficiaire dépasse largement celle du PIB par habitant. Pour remédier à ce problème, il faudrait s'efforcer d'améliorer l'efficacité dans la prestation des soins du programme Medicare, de manière à pouvoir limiter les paiements aux prestataires des services de santé sans nuire à l'accès aux soins ni à leur qualité. De plus, on pourrait encore augmenter les cotisations des affiliés à revenu élevé. On favoriserait une prise de décision prenant davantage en compte les coûts si l'on développait les comptes individuels d'épargne santé tout en éliminant le biais fiscal qui joue en faveur d'une assurance onéreuse. En ce qui concerne ce biais fiscal, le gouvernement a proposé de remplacer l'exonération illimitée des cotisations patronales aux plans d'assurance-maladie d'entreprise par une déduction d'impôts dont bénéficieraient tous les contribuables. Cela étant, on peut penser qu'un crédit d'impôt aurait plus d'impact du point de vue de la couverture de l'assurance-maladie.

---

### *Une réforme fiscale serait bénéfique pour l'efficacité*

---

Du côté des recettes, il pourrait se révéler difficile de poursuivre dans la voie des réductions récentes des taux marginaux d'imposition face à la charge budgétaire que représentent les programmes de prestations sociales, même si cela est manifestement souhaitable. S'il faut se procurer de nouvelles recettes, il vaudrait mieux élargir les bases d'imposition que revenir sur la baisse des taux marginaux. Depuis la réforme fiscale globale de 1986, qui a élargi les bases d'imposition et réduit les taux marginaux, la plupart des gains de simplicité et d'efficacité alors obtenus ont été perdus parce que les dépenses fiscales se sont de nouveau multipliées. Bien sûr, toutes ces dépenses fiscales ne sont pas à rejeter. Il faudrait toutefois réduire ou supprimer toutes celles qui ont des effets de distorsion, sont mal ciblées ou se révèlent inefficaces. Le Groupe consultatif du Président pour la réforme de la fiscalité fédérale a recommandé entre autres de réduire les avantages fiscaux pour les intérêts des prêts hypothécaires, pour les contributions patronales aux cotisations d'assurance-maladie et pour les impôts perçus au niveau des États et des collectivités locales. Mais, en plus des propositions de ce Groupe, il faudrait envisager un transfert de la fiscalité directe sur la fiscalité indirecte à la consommation, via une taxe nationale sur les ventes ou une taxe sur la valeur ajoutée. On y gagnerait en efficacité, notamment en diminuant la contre-incitation à l'épargne. De plus, taxer davantage la consommation d'énergie carbonée serait un moyen de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

### Il faudrait réexaminer les aides au logement

Le marché du logement illustre bien les effets négatifs de certains avantages fiscaux. Destinés en principe à favoriser l'accès à la propriété des ménages à bas et moyen revenu, les avantages fiscaux ont surtout bénéficié aux ménages à revenu élevé pouvant facilement accéder à la propriété. En outre, les avantages fiscaux ont encouragé l'investissement immobilier au détriment d'autres dépenses en capital des ménages, ce qui pourrait avoir affaibli l'investissement ailleurs dans l'économie et donc la productivité. *Il faudrait remplacer la déductibilité fiscale des intérêts des prêts hypothécaires par un crédit d'impôt ouvert à tous les propriétaires de leur logement, avec un plafond correspondant au coût moyen du logement, de façon à promouvoir l'accès à la propriété sans subventionner à l'excès la consommation de logement. Il faudrait mettre fin à la déductibilité des intérêts des prêts contractés par voie d'extraction hypothécaire ou pour l'acquisition d'une résidence secondaire, afin de ne pas encourager un surinvestissement dans l'immobilier. Les activités des organismes publics dans le secteur du logement créent d'autres distorsions. Le volume des valeurs hypothécaires qu'ils détiennent est tel que la stabilité financière pourrait s'en trouver compromise et il en résulte pour l'État fédéral de considérables engagements éventuels. Il faudrait réglementer plus strictement ces organismes publics et revoir leurs missions, en les limitant le cas échéant, car leurs activités vont aujourd'hui bien au-delà de leur mandat initial, promouvoir la propriété du logement. Il serait également utile de réexaminer les textes de loi qui considèrent les titres d'emprunt des organismes publics comme des titres publics, car cela donne à penser qu'ils sont garantis par l'État fédéral.*

### Les résultats scolaires ne sont pas satisfaisants

Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, la compétitivité d'un pays est extrêmement tributaire d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Il est donc préoccupant de constater que lors des tests internationaux les élèves américains ne sont pas aussi performants que ceux d'un grand nombre d'autres pays. De plus, beaucoup d'élèves ne semblent pas suffisamment préparés à l'exercice d'un emploi et à l'enseignement supérieur. Des différences persistent entre différents groupes, mais les résultats d'ensemble sont globalement insatisfaisants, y compris pour les élèves de milieux aisés qui réussissent leurs études, et paraissent donc traduire avant tout des faiblesses systémiques. Les observations disponibles ne permettent pas d'en déterminer clairement les causes. Cette *Étude* met l'accent sur une explication partielle: les normes scolaires, les programmes et les examens, qui ne sont pas assez exigeants d'un point de vue international. Ces faiblesses paraissent dues à la conjonction d'un système éducatif très décentralisé et d'un manque d'impulsion centrale pour la fixation des objectifs éducatifs et pour l'évaluation des résultats. *L'Étude* n'examine pas les autres facteurs pouvant influencer sur les résultats des élèves, notamment la qualité de l'enseignement et le choix de l'établissement.

### Il faudrait des normes scolaires plus ambitieuses

L'enseignement incombe au premier chef aux États et aux collectivités locales, mais l'État fédéral peut jouer un rôle en subordonnant ses aides financières à la réalisation de certains

objectifs. Une loi fédérale de 2002 (No Child Left Behind Act) impose des tests annuels et une responsabilité renforcée. Les États doivent en particulier fixer des normes claires pour le contenu de l'enseignement et des seuils de progrès annuel permettant d'évaluer les résultats. À en juger par les premières indications, en particulier les résultats de tests, les évaluations d'observateurs du système éducatif et l'expérience internationale, cette loi devrait améliorer les performances des établissements scolaires et permettre un rattrapage de niveau éducatif. *La loi « No Child Left Behind » est en général bien conçue, et il faudrait la reconduire. Mais on pourrait la renforcer. Par exemple, il serait souhaitable d'étendre au degré secondaire le cadre législatif qui régit les normes, l'évaluation et les responsabilités. Certes, l'État fédéral ne peut pas fixer les normes, mais il pourrait inciter davantage les États à adopter des normes plus ambitieuses. En effet, les normes pour l'évaluation des performances et des progrès annuels sont très faibles dans certains États. Il faut que les États et les districts scolaires mettent en place des programmes plus exigeants et imposent des niveaux de performance plus élevés. Le programme Advanced Placement (placement anticipé) et le baccalauréat international offrent des modèles de normes qui pourraient être plus largement adoptées. Les examens étant souvent inadaptés, il faudrait que les États les alignent davantage sur les programmes et les niveaux de performance attendus. De plus, la loi devrait obliger les États à mettre en place des examens de sortie conçus dans l'optique d'une évaluation systématique des progrès de l'élève.*

#### Des prêts étudiants mieux conçus amélioreraient l'accès à l'université

L'enseignement supérieur américain compte parmi les meilleurs au monde. Mais l'un des problèmes qu'il rencontre est qu'un grand nombre d'étudiants ne peuvent pas achever leurs études parce qu'ils n'y sont pas bien préparés ou n'ont pas les ressources financières nécessaires pour faire ces études. Malgré l'ampleur des dépenses publiques, par voie de financement direct, de subventions, d'avantages fiscaux et de prêts, il subsiste d'importants obstacles financiers. Le prêt étudiant est le moyen le plus efficace et le plus équitable de surmonter ces obstacles à l'accès. Le dispositif de prêts étudiants aux États-Unis n'a rien à envier à ceux des autres pays, mais on pourrait l'améliorer. *Il faudrait surtout relever nettement les plafonds des prêts, en particulier dans le cas des prêts directs non subventionnés, de manière à couvrir la totalité du coût des études, y compris les dépenses de subsistance. Cela serait bénéfique pour les étudiants et on améliorerait ainsi l'accès à peu de frais pour les pouvoirs publics. Certes, cela pourrait inciter à augmenter les frais de scolarité, mais toute mesure ayant pour but de remédier aux obstacles à l'accès à l'université aura probablement le même effet. Pour aider les étudiants qui sont réticents à prendre des risques, il faudrait que les remboursements soient modulés en fonction du revenu. Cette solution existe déjà, mais elle n'est guère utilisée, en partie par manque d'information. En conséquence, il faudrait que le plan d'amortissement par défaut soit fonction du revenu et que les emprunteurs qui ont une aversion au risque soient avisés que cette option est préférable pour eux.*

---

*Il faudrait réduire les formes d'aide publique dont le rapport coût-efficacité est le plus faible*

---

Si un système efficace de prêts étudiants était en place, avec des plafonds élevés et des remboursements modulés en fonction du revenu, les bourses « Pell », qui sont attribuées en fonction du revenu et ont la préférence du gouvernement et de nombreux responsables, perdraient en grande partie leur raison d'être. Contrairement aux prêts étudiants, les bourses sont très coûteuses budgétairement, ont un effet redistributif dont profite une population qui aura un revenu élevé sur l'ensemble de sa durée de vie et sont d'une efficacité contestable. *Les bourses auraient encore un certain rôle à jouer pour remédier aux problèmes et externalités d'information, mais les paiements correspondants diminueraient probablement.* Le gouvernement envisage judicieusement de simplifier la procédure de demande d'assistance financière. Il faudrait à cet égard *supprimer les critères de ressources lorsqu'ils ont un caractère tout à fait secondaire et abandonner le critère de patrimoine.* Les avantages fiscaux liés à l'enseignement supérieur bénéficient aux familles à revenu moyen et élevé, et pas à celles à bas revenu pour lesquelles les obstacles à l'accès sont les plus marqués. Il s'agit donc d'un moyen de favoriser l'accès à l'enseignement supérieur qui est inéquitable et inefficace par rapport à son coût. Les avantages fiscaux interagissent mal avec le système d'assistance financière. Surtout, du fait de leur complexité, un grand nombre de contribuables qui y auraient droit ne les utilisent pas. Ces problèmes annulent leurs effets bénéfiques théoriques. En conséquence, *il faudrait simplifier ces avantages fiscaux, voire les supprimer.* Enfin, avec un système efficace de prêts étudiants, les États n'auraient plus à accorder de subventions pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur. Néanmoins, un certain niveau d'aide publique resterait justifié en raison des avantages sociaux liés à l'enseignement supérieur.



## Chapitre 1

# Enjeux économiques

*La performance économique s'est considérablement améliorée depuis une dizaine d'années, comme en témoigne notamment l'accélération marquée de la productivité, principal facteur d'élévation du niveau de vie. La croissance économique est restée relativement soutenue au cours de la période récente en dépit d'une correction brutale du marché immobilier et l'expansion semble devoir se poursuivre, encore que des contraintes de capacité pourraient finir par alimenter l'inflation. Néanmoins, l'économie est confrontée à un certain nombre de défis sur le long terme. La croissance potentielle ralentit car l'évolution démographique pèse sur l'offre de main-d'œuvre, et des pressions considérables s'exercent sur les dépenses publiques sous l'effet du vieillissement de la population. Il importe donc plus que jamais de mener des politiques propres à favoriser de nouveaux gains d'efficacité. Parallèlement à des réformes des programmes sociaux, cela permettrait d'assurer plus facilement la viabilité des finances publiques. Une réforme fiscale est également indispensable, à la fois pour des raisons d'efficacité et pour mieux venir en aide aux personnes qui en ont le plus besoin. En particulier, il serait souhaitable de réduire les avantages fiscaux dont bénéficie le marché du logement. Enfin, il importe d'améliorer le système éducatif, dont les résultats sont aujourd'hui inégaux, afin de favoriser un renforcement durable de la productivité et de la compétitivité.*

## Performance économique à long terme

Depuis le milieu des années 90, la croissance économique est beaucoup plus rapide aux États-Unis que dans l'ensemble des autres pays de l'OCDE (tableau 1.1). Alors qu'au cours de la décennie précédente, l'expansion avait été à peu près comparable, elle s'est ensuite renforcée aux États-Unis et ralentie en moyenne dans les autres pays. Il en va de même pour le PIB par habitant, même si l'écart est moins prononcé du fait d'une croissance démographique plus robuste aux États-Unis. C'est là un point particulièrement notable, étant donné que le PIB par habitant des États-Unis est déjà l'un des plus élevés du monde et qu'on pourrait s'attendre à un rattrapage de la part des autres pays. Les États-Unis doivent dans une large mesure leurs bons résultats en termes de PIB par habitant à une augmentation plus prononcée de la productivité du travail. Après avoir atteint un niveau très élevé par comparaison avec les autres pays, l'utilisation de la main-d'œuvre accuse une baisse tendancielle depuis quelques années. Quant à la croissance de la productivité du travail, elle est surtout attribuable à des gains d'efficacité (se reflétant dans la productivité totale des facteurs) et, dans une moindre mesure, à une augmentation de l'intensité capitaliste, notamment sous la forme d'investissements en équipements informatiques.

Étant donné que les autres pays ont accès dans les mêmes conditions aux améliorations technologiques et aux marchés financiers, il y a lieu de se demander pourquoi la plupart d'entre eux n'ont pas autant tiré avantage des possibilités offertes par les progrès rapides des technologies de l'information. La raison en est probablement en partie l'environnement économique relativement favorable des États-Unis, se caractérisant par des marchés de produits concurrentiels, des marchés du travail flexibles et des marchés financiers très étoffés. Les réformes réglementaires entreprises dans les années 70 ont conduit à une concurrence plus intense que dans les autres pays de l'OCDE dès le milieu des années 80. Comme le révèle le graphique 1.1, les États-Unis sont parvenus depuis à demeurer le pays où les pouvoirs publics interviennent le moins dans le fonctionnement des marchés des produits et du travail, bien que la plupart des autres pays aient eux aussi considérablement libéralisé leurs marchés. Les obstacles administratifs et

Tableau 1.1. Performance relative à long terme

	États-Unis		Reste de la zone OCDE	
	1985-1995	1995-2005	1985-1995	1995-2005
PIB réel <sup>1</sup>	2.9	3.2	2.9	2.4
PIB réel par habitant <sup>1</sup>	1.9	2.1	2.4	1.8
Productivité du travail <sup>1, 2</sup>	1.3	1.9	1.5	1.5
Productivité totale des facteurs <sup>1</sup>	0.5	0.9	1.2	0.9
Taux d'activité <sup>3</sup>	76.1	76.6	68.9	69.9

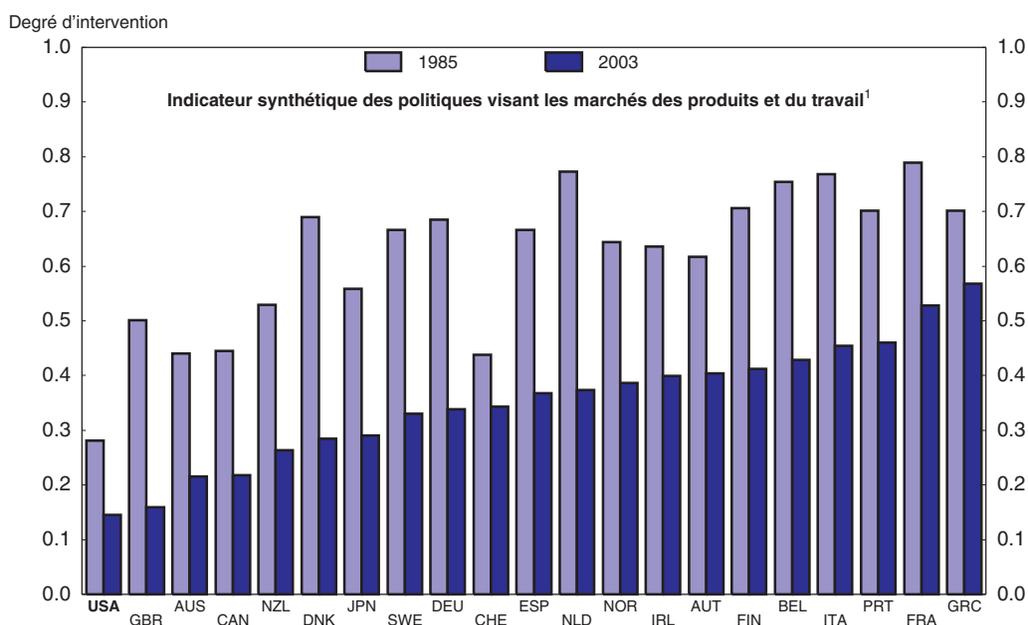
1. Pourcentage de variation moyen.

2. Par personne.

3. En pourcentage.

Source : OCDE, *Statistiques de la population active* et base de données des *Perspectives économiques*.

Graphique 1.1. **Étendue des interventions sur les marchés des produits et du travail**



1. L'indicateur concernant les marchés de produits tient compte de la réglementation des secteurs de l'énergie, des transports et des communications. L'indicateur relatif au marché du travail prend en compte la protection de l'emploi, les systèmes de prestations, les taux implicites d'imposition du travail des travailleurs âgés et le coin fiscal sur le travail. Tous les indicateurs sont normalisés sur une échelle de 0 à 1, ce dernier chiffre dénotant le plus haut degré d'intervention.

Source : Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 501, 2006.

les coûts d'entrée pour les entreprises sont relativement bas par comparaison avec les autres pays. La flexibilité des marchés et leur faible degré de réglementation ont créé un environnement propice à l'entrepreneuriat et à l'innovation. Les obstacles aux échanges et – dans une moindre mesure – à l'investissement direct étranger sont moins élevés qu'ils ne le sont en moyenne dans la zone OCDE.

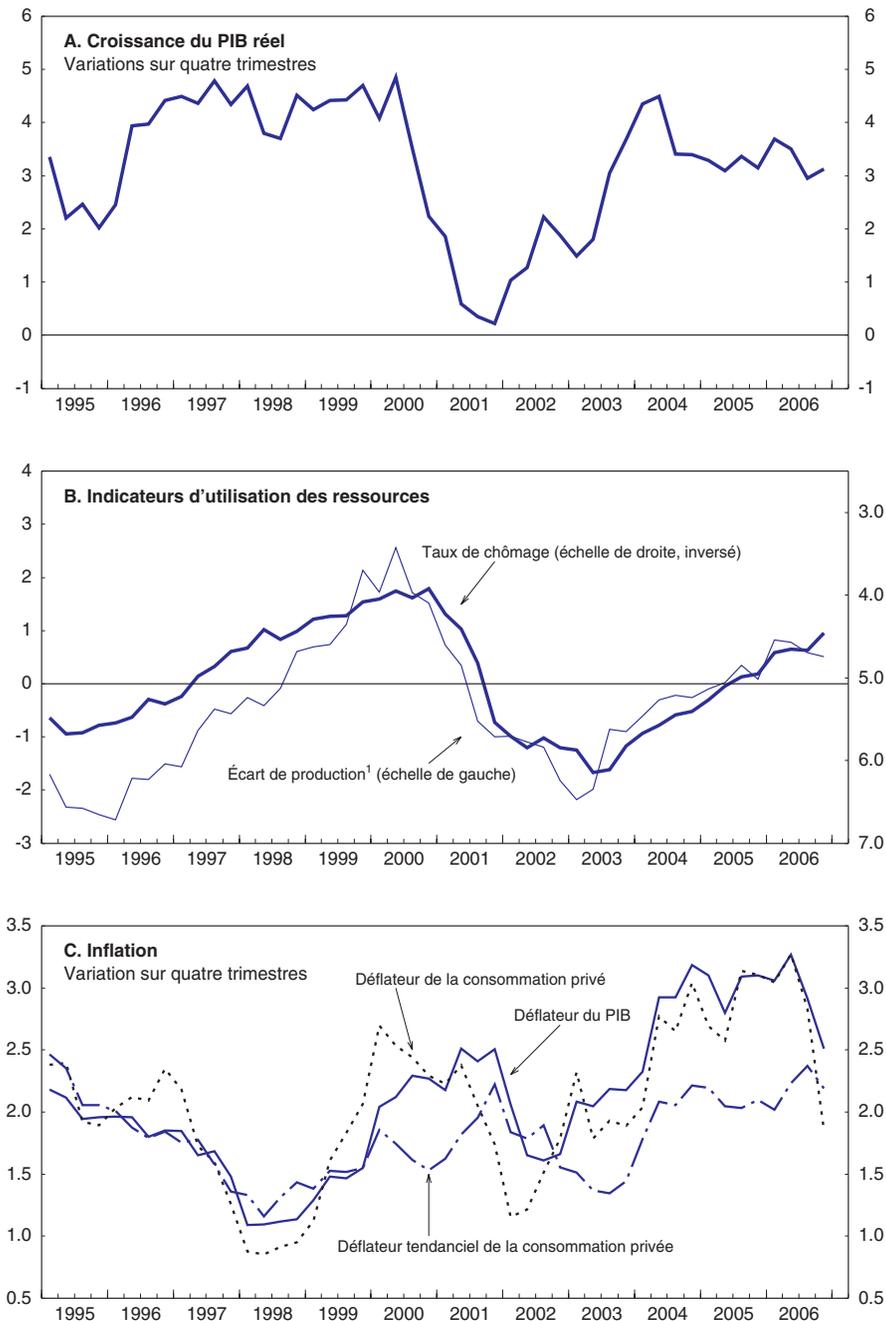
En dépit de cet environnement globalement favorable, le maintien d'une performance satisfaisante sur le long terme pose un certain nombre de défis, et les réussites économiques récentes ont eu pour conséquence certains effets secondaires regrettables ou certaines faiblesses, auxquels il va falloir remédier. Avec le vieillissement de la population, la croissance de la population active va ralentir et le pays devra réaliser de plus en plus de gains de productivité pour préserver les niveaux de vie des actifs et des inactifs. Le vieillissement exercera aussi d'énormes pressions sur les finances publiques, et il va falloir s'y préparer sans retard afin d'éviter une crise budgétaire. La mondialisation a certes amélioré globalement le niveau de vie des Américains, mais elle s'est aussi traduite par de douloureuses réductions d'effectifs et semble avoir contribué à la fois à une diminution de la part des salaires dans le revenu national et à une augmentation des inégalités de revenus. La forte croissance économique s'est accompagnée d'un accroissement de la dette intérieure et extérieure qui risque de nuire à la stabilité financière. Il est indispensable d'améliorer les niveaux de formation, car le développement du capital humain est un facteur important de la croissance de la productivité sur le long terme. Ces défis de long terme, de même que d'autres enjeux, sont examinés ci-après, dans le contexte de l'évolution économique récente et des perspectives à court terme, qui sont favorables.

## La situation économique

L'expansion économique qui s'est amorcée à la fin de 2001 s'est poursuivie à un rythme soutenu, avec une croissance du PIB réel un peu plus vigoureuse en 2006 que l'année précédente (graphique 1.2, partie A, et tableau 1.2). Cette accélération est d'autant plus remarquable qu'elle a coïncidé avec une correction prononcée du marché du

Graphique 1.2. Indicateurs économiques globaux

En pourcentage



1. Différence en pourcentage entre la production potentielle effective et estimée.

Source : Bureau of Economic Analysis, Bureau of Labor Statistics et base de données analytique de l'OCDE.

Tableau 1.2. **Contributions à la croissance du PIB**  
Points de pourcentage, volume, indice de prix en chaîne, base 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation privée	3.2	1.7	1.9	2.0	2.7	2.4	2.2
Investissement résidentiel privé	0.0	0.0	0.2	0.4	0.5	0.5	-0.3
Investissement non résidentiel privé	1.1	-0.5	-1.1	0.1	0.6	0.7	0.7
Consommation et investissement publics	0.4	0.6	0.8	0.5	0.4	0.2	0.4
<b>Demande intérieure finale</b>	<b>4.5</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>2.8</b>	<b>4.0</b>	<b>3.6</b>	<b>2.9</b>
Formation de stocks	-0.1	-0.9	0.4	0.1	0.4	-0.3	0.2
<b>Demande intérieure totale</b>	<b>4.4</b>	<b>0.9</b>	<b>2.2</b>	<b>2.8</b>	<b>4.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.1</b>
Solde commercial	-0.9	0.2	-0.7	-0.4	-0.7	-0.3	0.0
<b>PIB</b>	<b>3.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.6</b>	<b>2.5</b>	<b>3.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.3</b>
<i>Pour mémoire :</i>							
Taux de croissance de :							
la consommation privée	4.7	2.5	2.7	2.8	3.9	3.5	3.2
l'investissement non résidentiel privé	8.7	-4.2	-9.2	1.0	5.9	6.8	7.3
Indice de prix tendanciel des dépenses de consommation des ménages	1.7	1.9	1.8	1.4	2.0	2.1	2.2
Écart de production	1.9	-0.2	-1.3	-1.5	-0.4	0.1	0.7

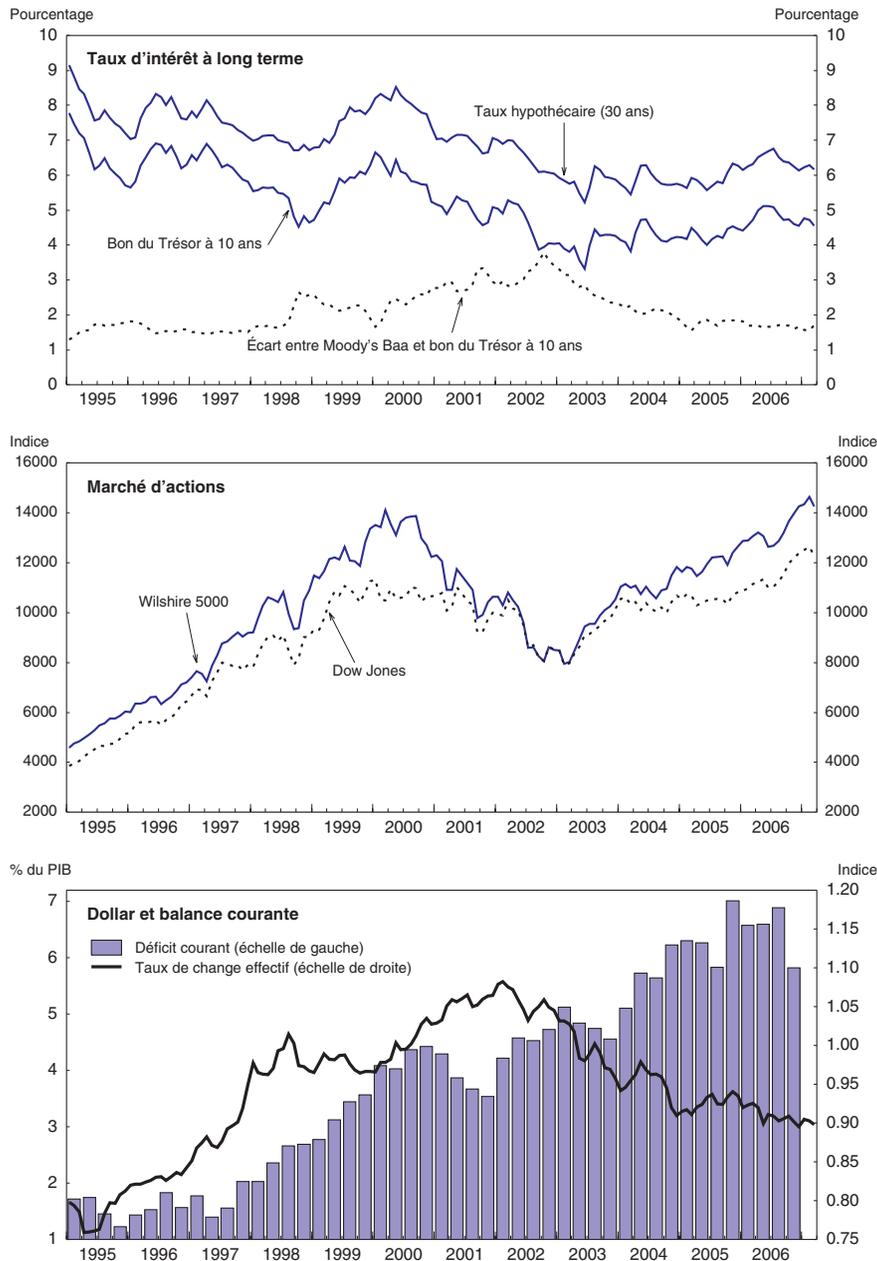
Source : Bureau of Economic Analysis et base de données analytique de l'OCDE.

Logement et que les prix du pétrole ont atteint un niveau sans précédent pendant la plus grande partie de l'année. La construction de logements, qui avait fortement contribué à la croissance les années précédentes, s'est contractée en 2006. Cependant, le fléchissement de l'activité sur le marché du logement et le ralentissement de la hausse des prix immobiliers qui en a résulté ne semblent pas avoir eu de répercussions notables dans les autres secteurs de l'économie. Les dépenses de consommation ont continué de progresser à un rythme soutenu, restant le principal moteur de l'expansion. Elles ont été soutenues par une augmentation de l'emploi, une hausse des revenus réels et un accroissement du patrimoine des ménages. Malgré le renchérissement considérable de l'énergie, le revenu disponible réel a marqué une accélération par suite d'une croissance plus vigoureuse des salaires. La hausse des dépenses a encore une fois été supérieure à celle du revenu disponible, si bien que le taux d'épargne des ménages est devenu encore plus négatif. La dette financière des ménages a continué de s'accroître, pour atteindre un niveau sans précédent. En dépit d'un taux d'épargne négatif, le patrimoine des ménages a encore augmenté sous l'effet de plus-values et, en proportion des revenus, il dépasse toujours largement sa moyenne historique. La contribution de l'investissement fixe des entreprises à la croissance est restée pratiquement inchangée, l'accélération des activités de construction des entreprises ayant largement compensé le ralentissement des dépenses d'équipement et des achats de logiciels. Les facteurs fondamentaux soutenant l'investissement des entreprises sont restés favorables : les bénéfices ont continué de progresser vigoureusement, les coûts d'utilisation des équipements ont encore baissé et les taux d'intérêt et les marges de crédit sont restés relativement faibles. La croissance des exportations allant en s'accroissant et dépassant largement celle des importations, le solde extérieur réel a cessé de peser sur l'expansion économique (comme il l'avait fait durant les premières années de la reprise récente).

Le dépassement persistant du taux de croissance potentiel estimé a probablement entraîné l'apparition d'un écart de production positif en 2006 (tableau 1.2 et graphique 1.2, partie B). Simultanément, le chômage est tombé en dessous de son taux structurel estimé, malgré une légère hausse du taux d'activité. Des contraintes de ressources, jointes à l'envolée des loyers et aux effets indirects du renchérissement de l'énergie, ont contribué à

accélérer légèrement la hausse tendancielle des prix à la consommation (hors produits alimentaires et énergie). L'inflation globale s'est maintenue au niveau élevé qu'elle avait déjà atteint en 2005, sous l'effet de l'augmentation persistante des prix de l'énergie (graphique 1.2, partie C). Avec la forte baisse récente des prix de l'énergie, l'inflation globale et l'inflation tendancielle ont convergé. En dépit d'une certaine détérioration des termes de l'échange, l'augmentation du déficit de la balance des opérations courantes s'est sensiblement ralentie sous l'effet d'une amélioration des résultats à l'exportation, partiellement imputable à la baisse du taux de change observée depuis quelques années (graphique 1.3, troisième partie).

Graphique 1.3. Indicateurs financiers et compte des opérations courantes



Source : Board of Governors of the Federal Reserve System, Bureau of Economic Analysis, Thomson Financial ; base de données analytique de l'OCDE.

## Orientation des politiques macroéconomiques

### **Politique monétaire**

La Réserve fédérale avait commencé à resserrer les conditions monétaires dès le milieu de 2004, lorsque la reprise avait atteint un rythme très soutenu. Après avoir augmenté régulièrement pendant deux ans, le taux des fonds fédéraux s'est stabilisé à 5¼ pour cent, bien que l'économie dépasse probablement son potentiel et que l'inflation tendancielle soit plus forte que ce ne serait souhaitable. Cette orientation légèrement restrictive, sans plus, de la politique monétaire s'explique par le double mandat confié aux autorités – assurer à la fois un haut niveau d'emploi et une faible inflation – et par le caractère prospectif de leurs décisions. Le tassement du marché du logement exerce un effet de freinage substantiel sur l'économie et, malgré la résilience dont les dépenses de consommation ont fait preuve jusqu'ici, va probablement peser sur l'activité économique et sur l'emploi. Cela contribuera à réduire progressivement les tensions inflationnistes. En outre, les anticipations d'inflation, bien maîtrisées, ont fluctué à l'intérieur d'une fourchette étroite, ce qui devrait limiter les effets secondaires des facteurs temporaires (comme la flambée des prix de l'énergie). Cela étant, les autorités ont rappelé que certains risques persistent sur le plan de l'inflation, et l'orientation future de la politique monétaire dépendra des évolutions observées.

La réaction des taux d'intérêt à long terme à l'augmentation substantielle du taux des fonds fédéraux (425 points de base) a été limitée (graphique 1.3, première partie). Ils sont restés historiquement bas et, s'ajoutant à de fortes hausses des prix des actions, ont créé sur les marchés financiers des conditions qui continuent de soutenir la croissance (graphique 1.3, deuxième partie). L'évolution des taux d'intérêt à long terme est liée dans une large mesure aux perspectives subjectives de croissance et d'inflation. Pour l'ensemble des échéances, les taux d'intérêt ont augmenté au premier semestre 2006, sous l'effet de l'annonce de résultats plus favorables que ne le prévoyaient les marchés, lesquels ont anticipé de nouveaux relèvements du taux des fonds fédéraux. Cependant, la hausse des taux du marché s'est inversée au second semestre lorsque les perspectives de croissance et d'inflation se sont radicalement modifiées et que les marchés ont commencé à anticiper une baisse, et non une nouvelle hausse, du taux des fonds fédéraux. Les anticipations actuelles des marchés paraissent s'accorder avec un assouplissement de la politique monétaire dans le courant de cette année. Bien que les marchés financiers aient connu de fortes fluctuations ces dernières semaines, certains indices prospectifs de l'incertitude au sujet de la politique monétaire, reposant sur une analyse des options sur taux d'intérêt, incitent à penser que cette incertitude est historiquement faible. La Réserve fédérale, qui s'est employée à améliorer la transparence de son processus décisionnel, a chargé un comité d'examiner si de nouveaux changements – comme la publication de prévisions plus fréquentes et plus détaillées – ne permettraient pas d'améliorer les communications avec le public.

### **Politique budgétaire**

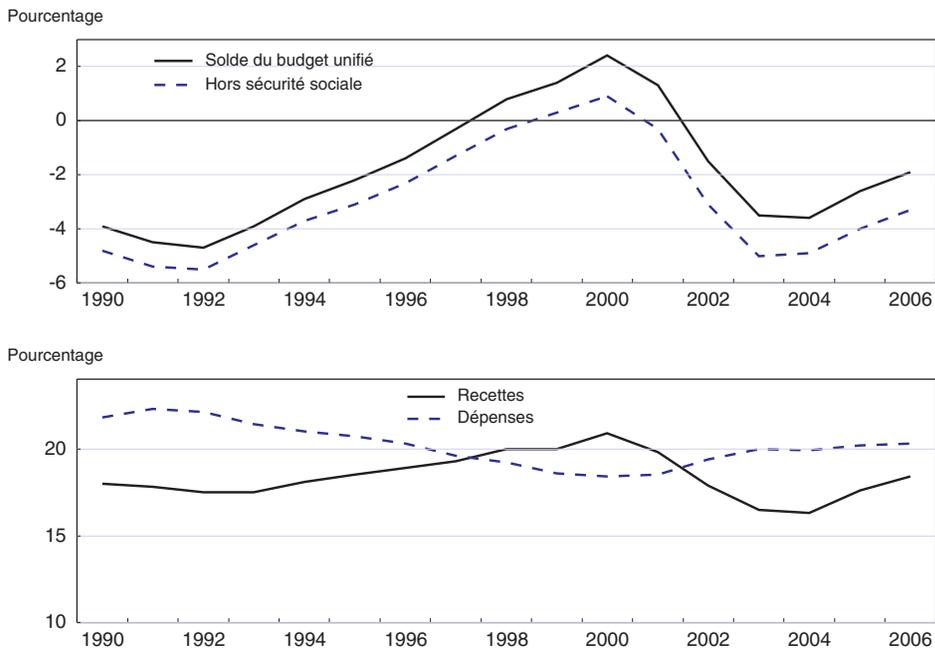
Le déficit du budget fédéral unifié s'est encore réduit durant l'exercice 2006 (achevé en septembre), tombant à un peu moins de 2 % du PIB. Ce chiffre est sensiblement inférieur à ce qui avait été prévu au début de l'année. Tandis que cette amélioration reflète sans doute en partie des facteurs temporaires, elle devrait persister dans une certaine mesure. Comme l'année précédente, cette diminution est moins le fruit de mesures délibérées que le résultat d'une forte augmentation imprévue des recettes fiscales, qui ont progressé presque deux fois plus vite que le PIB. Alors que les recettes au titre de l'impôt sur les

sociétés ont augmenté à peu près au même rythme que les bénéfiques, le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a beaucoup plus augmenté que leur revenu imposable. Bien que l'accroissement des recettes ne soit pas encore totalement explicable, il est probablement dû en partie à un accroissement des réalisations de plus-values, à une nouvelle modification de la distribution des revenus et au passage dans des tranches d'imposition supérieures de certains contribuables dont les revenus réels ont augmenté. Les recettes fiscales fédérales ont atteint près de 18½ pour cent du PIB, chiffre proche de la moyenne de long terme et en augmentation de 2 points par rapport au dernier point bas enregistré pendant l'exercice 2004. À plus de 20 % du PIB, les dépenses fédérales ont largement dépassé leur dernier point bas, observé durant l'exercice 2000 (graphique 1.4, deuxième partie). Correction faite des fluctuations conjoncturelles, on estime qu'elles ont progressé de 1½ points de pourcentage depuis. Le solde budgétaire structurel se serait détérioré, d'après les estimations, de près de 3 points au cours de la même période (l'économie fonctionnant quasiment à pleine capacité, le déficit structurel a été pratiquement identique au déficit non ajusté en 2006). L'excédent de la Sécurité sociale étant resté à peu près stationnaire, à 1½ pour cent du PIB, le déficit budgétaire au sens strict a suivi à peu près la même évolution que le déficit unifié (graphique 1.4, première partie).

Le budget 2008 ne table que sur une légère diminution du déficit du budget unifié en proportion du PIB durant l'exercice 2007, en supposant que les crédits supplémentaires demandés par le gouvernement pour les opérations militaires en Irak et en Afghanistan soient approuvés par le Congrès. Les recettes ayant continué de progresser fortement durant les premiers mois de 2007, la situation pourrait se révéler plus favorable que ne le prévoit le budget. À plus longue échéance, le gouvernement s'attend à ce que la diminution du déficit s'accélère et que l'équilibre budgétaire soit atteint en 2012, en dépit de la

### Graphique 1.4. Évolution du budget fédéral

En pourcentage du PIB



Source : Congressional Budget Office, Office of Management and Budget.

prorogation des réductions d'impôts décrétées en 2001 et 2003 au-delà de 2010, date à laquelle elles devaient initialement prendre fin. D'un autre côté, le budget ne prévoit pas de dépenses au titre de la guerre en Irak au-delà de 2009 (date à laquelle ces dépenses sont censées baisser fortement) ni au titre de l'indexation de l'Alternative Minimum Tax après 2008. Cela signifie que quelque 25 millions d'Américains seraient concernés par l'AMT après 2008, contre environ 4 millions en 2006. En outre, le budget suppose que le taux de croissance des dépenses discrétionnaires hors dépenses de sécurité pourrait être limité à 1 % par an, pourcentage bien inférieur au taux d'inflation, ce qui est très ambitieux étant donné que ces dernières années ce taux a dépassé non seulement le taux d'inflation, mais aussi le taux de croissance du PIB nominal.

Le déficit financier des administrations publiques (définition des comptes nationaux) est redescendu à 2¼ pour cent en 2006. Bien que la situation budgétaire des États et des collectivités locales ait eu tendance à s'améliorer encore, elle est moins favorable que ce n'est le cas d'ordinaire à ce stade du cycle. La fermeté des recettes, jointe aux efforts de maîtrise des dépenses de santé, a permis aux États et aux collectivités locales d'accroître leurs dépenses dans d'autres domaines. En revanche, les perspectives sont moins favorables. Dans le court terme, la modération des prix des logements freine la hausse des recettes tirées des impôts sur la propriété et, à plus long terme, la plupart des administrations devront faire face aux pressions budgétaires qu'impliquent les pensions et la couverture maladie d'un nombre croissant de salariés en retraite, tandis que les coûts à la charge des États au titre du régime Medicaid devraient augmenter notablement du fait du vieillissement de la génération du baby-boom.

### Perspectives et risques à court terme

La croissance du PIB réel devrait être inférieure à son taux potentiel cette année, avant de se redresser l'an prochain lorsque la correction du marché du logement sera achevée (tableau 1.3). L'expansion est soutenue par le dynamisme de la demande extérieure, la baisse des prix du pétrole et la vigueur de la construction non résidentielle. D'un autre côté, le fléchissement des prix des logements, l'augmentation probable du taux d'épargne et le freinage des dépenses publiques vont exercer un effet modérateur. Le marché du travail va sans doute réagir au tassement de l'activité avec peu de retard, et le taux de chômage devrait s'accroître quelque peu. Compte tenu, par ailleurs, d'une réduction des contraintes de capacité et d'une diminution progressive des effets du renchérissement de l'énergie, l'inflation tendancielle devrait revenir à des niveaux plus souhaitables. La vigueur de la demande extérieure, jointe au ralentissement de la croissance intérieure et à un taux de change plus compétitif, devrait stabiliser le déficit des opérations courantes en proportion du PIB.

Comme c'est souvent le cas, ces perspectives relativement modérées sont entourées d'incertitudes non négligeables. D'un côté, la durée et l'ampleur définitive de la correction du marché du logement sont difficiles à prédire et pourraient se révéler plus importantes que prévu. L'évolution du marché du logement pourrait aussi avoir des effets plus marqués qu'on ne le pense sur les dépenses de consommation et l'emploi dans les branches d'activités liées au logement. La récente faiblesse des dépenses en capital est peut-être un signe avant-coureur de ces effets. D'un autre côté, les dépenses de consommation pourraient continuer de croître à un rythme qui entraînerait au bout du compte une intensification des pressions sur les ressources et les prix. Ces pressions inflationnistes pourraient être aggravées par une remontée des prix de l'énergie. Les anticipations

Tableau 1.3. **Prévisions à court terme**  
pourcentage de variation en volume (indices en chaîne, dollars de 2000)

	2006	2007	2008
Consommation privée	3.2	3.0	2.4
Consommation publique	1.7	2.5	2.5
Formation brute de capital fixe	3.1	-2.9	1.8
Investissement privé en logements	-4.2	-16.0	-3.4
Investissement privé non résidentiel	7.2	2.6	4.0
Investissement public	4.1	2.4	2.5
<b>Demande intérieure finale</b>	2.9	1.9	2.3
Formation de stocks <sup>1</sup>	0.2	-0.2	0.0
<b>Demande intérieure totale</b>	3.2	1.7	2.4
Exportations de biens et services	8.9	5.6	7.1
Importations de biens et services	5.8	2.0	4.7
<b>Solde extérieur<sup>1</sup></b>	0.0	0.3	0.0
<b>PIB aux prix du marché</b>	3.3	2.1	2.5
Indice implicite des prix du PIB	2.9	2.6	2.2
Indice implicite des prix de la consommation privée	2.7	2.4	2.2
Écart de production	0.7	0.1	-0.1
Production potentielle	2.7	2.7	2.7
Taux de chômage	4.6	4.7	4.8
Taux des fonds fédéraux	5.0	5.3	5.0
Taux des bons du Trésor à dix ans	4.8	4.6	4.8
<b>Capacité de financement des administrations publiques</b>			
En milliards de dollars	-301.6	-374.7	-416.1
En pourcentage du PIB	-2.3	-2.7	-2.9
<b>Solde des opérations courantes</b>			
En milliards de dollars	-856.7	-841.9	-904.8
En pourcentage du PIB	-6.5	-6.1	-6.2
Taux d'épargne des ménages <sup>2</sup>	-1.1	-1.2	-0.8

1. Contributions au PIB.

2. Définitions de l'OCDE.

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

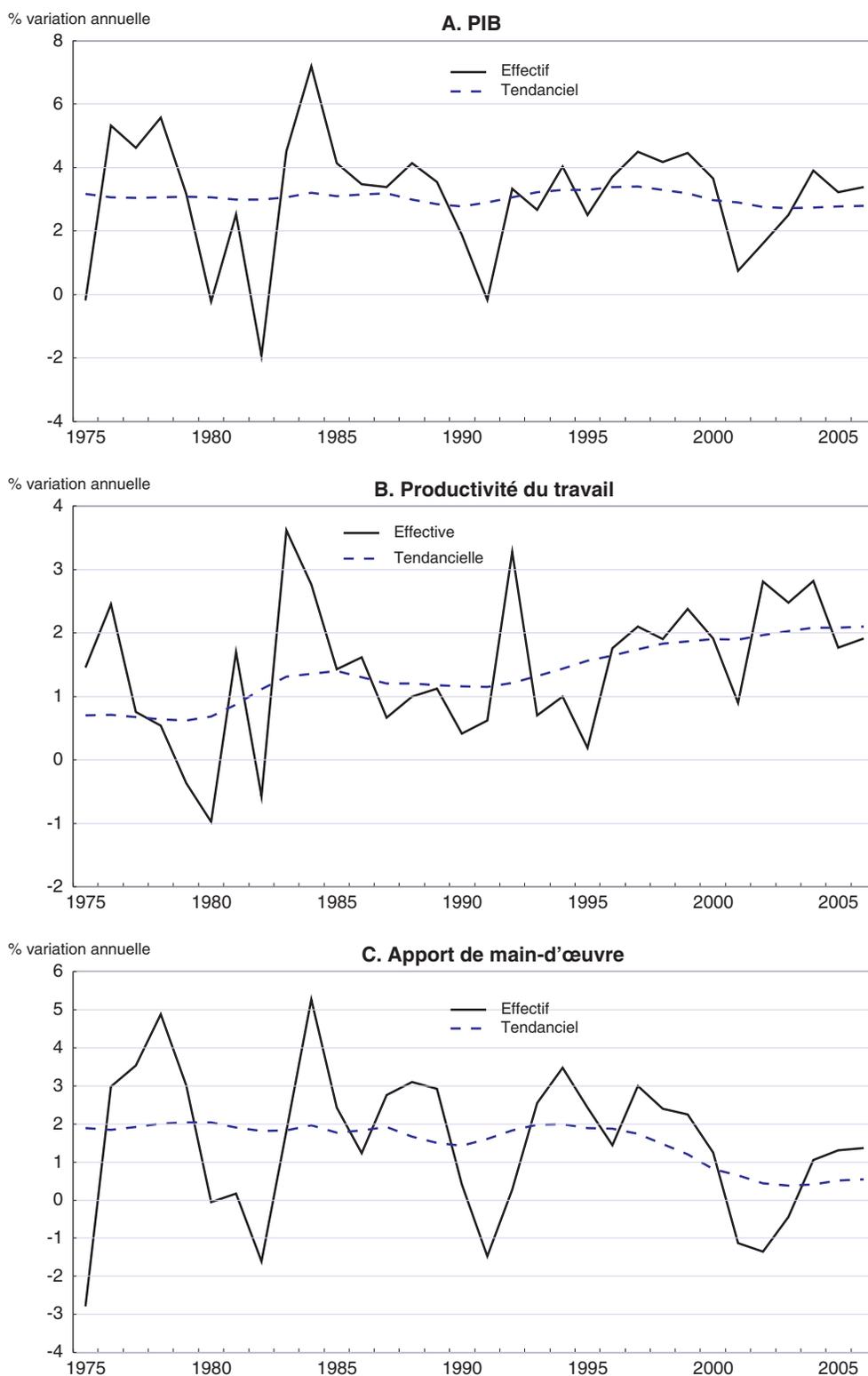
d'inflation, jusqu'ici modérées malgré la flambée des prix de l'énergie, pourraient s'accroître et la politique monétaire devrait alors prendre un tour plus restrictif (au lieu d'être assouplie à la fin de cette année, comme on le suppose dans les prévisions ci-dessus).

## Enjeux à plus long terme

### **Ralentissement de la croissance potentielle**

La croissance tendancielle du PIB ralentit car l'augmentation de la productivité du travail ne suffit plus à compenser la décélération de l'emploi potentiel (graphique 1.5). Les raisons de cette décélération de la consommation de travail, de même que certaines mesures propres à y remédier, sont examinées de façon plus détaillée au chapitre 2. Pour résumer, après avoir vigoureusement progressé depuis les années 70, le taux d'activité des femmes s'est stabilisé; avec le vieillissement de la génération du baby-boom, une forte proportion de la population a un taux d'activité qui va en diminuant, ce qui tire vers le bas le taux d'activité global; bien que le taux d'activité des travailleurs âgés ait augmenté, en raison sans doute d'une amélioration de la santé et d'un accroissement de la longévité, cette augmentation n'a pas compensé la diminution du taux d'activité des jeunes, qui est un phénomène général et ne peut être simplement imputée à l'allongement des études. Un certain nombre de mesures pourraient limiter la baisse des taux d'activité: un relèvement

Graphique 1.5. Décomposition de la croissance économique



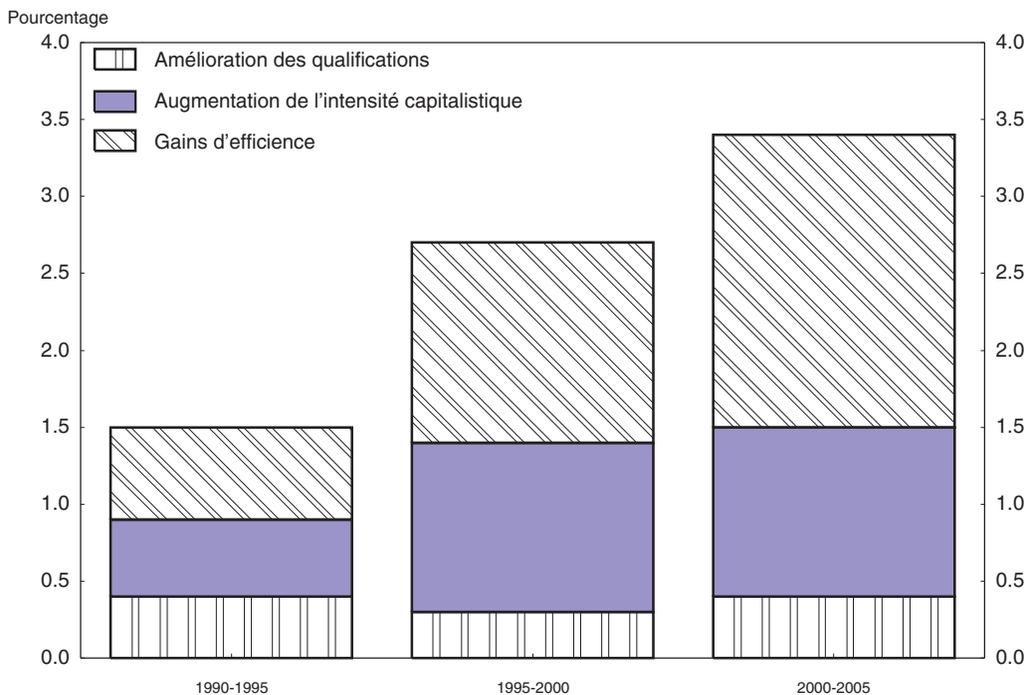
Source : OCDE, base de données analytique.

de l'âge de la retraite (qui améliorerait aussi les comptes du système de sécurité sociale) et une réforme de l'assurance-invalidité, qui permet de plus en plus à une part importante de la population de rester à l'écart du marché du travail. Néanmoins, l'expansion économique sera de plus en plus tributaire de la croissance de la productivité, qui pourrait aussi être favorisée par l'action publique, encore que la plupart des spécialistes pensent que le redressement récent de la productivité ne touche pas encore à sa fin (voir plus loin).

Les principaux facteurs à l'origine du redressement de la productivité du travail sont indiqués dans le graphique 1.6. On estime que la contribution de l'amélioration des qualifications (sous l'effet de l'augmentation de la proportion d'élèves qui poursuivent leurs études au-delà du secondaire) est restée à peu près constante au fil des ans. En revanche, l'augmentation de l'intensité capitalistique et les gains d'efficacité ont joué un rôle décisif dans l'amélioration de la productivité. La contribution de l'amélioration qualitative et quantitative du stock de capital a doublé durant la seconde moitié des années 90 et est restée inchangée ensuite. Par contre, la contribution des gains d'efficacité, qui avait aussi doublé pendant la seconde moitié des années 90, s'est encore accrue de moitié pendant la première moitié de la présente décennie. Cette évolution a sans doute été due au fait que les entreprises ont eu besoin d'un certain temps pour mettre au point des procédés leur permettant d'optimiser l'utilisation des nouveaux équipements, mais comme elles y sont peu à peu parvenues, la croissance de la productivité a bénéficié d'un nouveau coup de fouet.

Il est aujourd'hui largement admis que l'accélération de la productivité a été due initialement à la révolution des technologies de l'information (TI). On estime que l'augmentation de l'intensité capitalistique et les gains d'efficacité engendrés par les TI

Graphique 1.6. **Sources de croissance de la productivité du travail**<sup>1</sup>



1. Secteur des entreprises privées.

Source : Department of Labor, Bureau of Labor Statistics.

ont contribué pour près de 60 % à la croissance de la productivité du travail pendant la seconde moitié des années 90 et pour près de 80 % à l'accélération de la productivité au cours de la même période (tableau 1.4). La situation a changé durant la première moitié de la présente décennie, période pendant laquelle l'augmentation de l'intensité capitaliste et les gains d'efficience hors TI ont retrouvé un rôle prédominant. Néanmoins, les TI ont encore été à l'origine d'un tiers des gains de productivité, alors que les investissements dans les TI représentent moins de 5 % de la production totale. Les gains d'efficience dans les secteurs de haute technologie ont encore largement dépassé ceux des autres branches, même si certaines de celles-ci ont amorcé un rattrapage (Corrado *et al.*, 2006). Les gains d'efficience enregistrés depuis 2000 ont été particulièrement prononcés dans les branches qui avaient effectué des investissements massifs dans les TI au cours des années 90, comme le secteur de la distribution (commerce de gros et de détail, transport et entreposage). Les services financiers et les services aux entreprises ont aussi affiché des gains d'efficience importants et, par conséquent, des gains de productivité. Les industries manufacturières de moyenne ou basse technologie, qui avaient réalisé peu d'investissements dans les TI par comparaison avec les autres branches, ont enregistré les gains d'efficience les plus lents au cours de la période récente. De fait, la différence la plus frappante entre la période qui a précédé 1995 et celle qui a suivi est que la croissance de la productivité s'est notablement accélérée dans les branches de services, au point de dépasser celle observée dans la production de biens.

Bien que certains observateurs soulignent la décélération récente de la croissance de la productivité, il ne semble guère que l'économie doive connaître à nouveau des gains de productivité aussi faibles que dans les années 70 et 80. Au contraire, on s'attend avec un optimisme prudent à ce que la forte progression de la productivité observée depuis 1995 se poursuive pendant un certain temps encore (voir, par exemple, Federal Reserve Board, 2006a et 2006b, et Jorgenson *et al.*, 2007). Le rythme du progrès technologique semble se maintenir. Cela étant, quelle que soit la rapidité des progrès techniques futurs, la plupart des observateurs considèrent que la poursuite de la diffusion des technologies existantes susceptibles d'avoir des applications commerciales (grâce à une puissance de calcul de plus en plus grande mais peu coûteuse) et leur application dans un plus grand nombre d'entreprises et de branches (notamment la santé et d'autres services) devraient continuer d'engendrer des gains de productivité. Les économistes les plus influents tablent sur une augmentation de la productivité du travail, dans le secteur des entreprises, de l'ordre de 2½ pour cent par an au cours des dix années à venir, chiffre inférieur à la moyenne observée depuis 2000 et proche du taux de croissance enregistré pendant la seconde moitié des années 90, ce qui impliquerait une progression annuelle d'environ 2 % pour l'ensemble de l'économie.

Tableau 1.4. **Contribution des technologies de l'information à la croissance de la productivité du travail**<sup>1</sup>

En pourcentage

	1973-1995	1995-2000	2000-2005
Intensité capitaliste	27	37	20
Productivité totale des facteurs	16	22	13
Contribution totale	43	59	33

1. Secteur des entreprises privées.

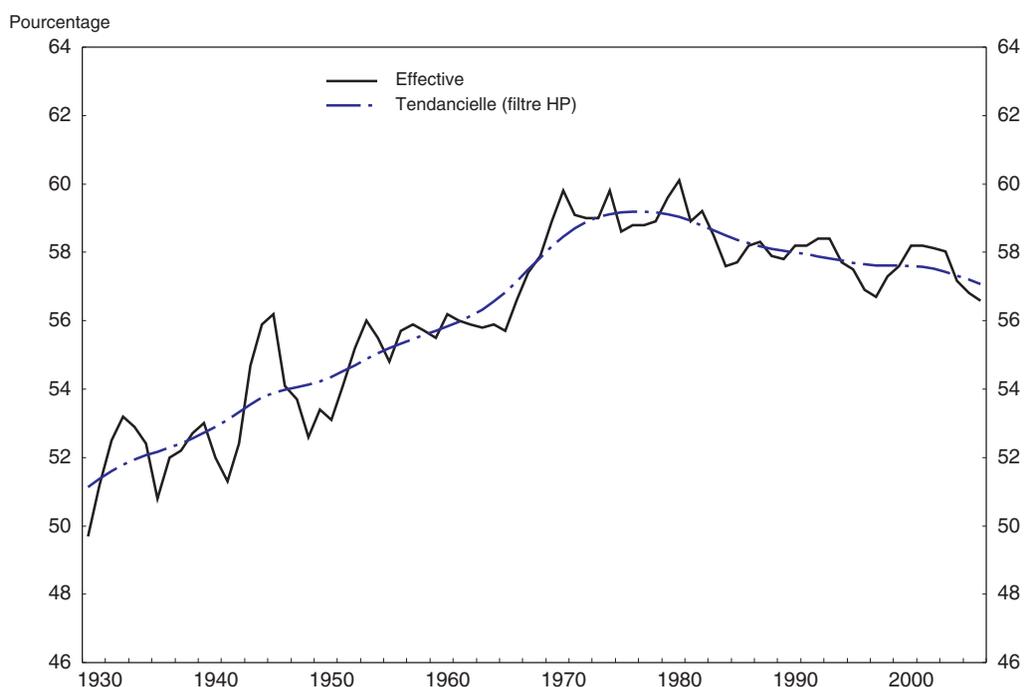
Source : D.W. Jorgenson, M.S. Ho et K.J. Stiroh. « A Retrospective Look at the US Productivity Resurgence », février 2007.

Il va de soi que ces prévisions ne sont pas exemptes d'incertitudes. Les facteurs responsables des bons résultats enregistrés au cours de la période récente ne sont pas encore parfaitement compris, et le fait que les dépenses consacrées aux TI demeurent moins vigoureuses qu'avant la récession de 2001 témoigne peut-être de l'absence de nouvelles applications importantes dans les entreprises. En outre, même si la croissance de la productivité se poursuit à un rythme raisonnablement soutenu, cela n'empêchera probablement pas la production potentielle de marquer le pas, puisqu'il est peu probable que les autorités parviendront à enrayer la décélération de la population active. Tout cela incite à mener à bien les réformes structurelles qui ne sont pas encore achevées (voir annexe 1.A1). De nouveaux gains d'efficacité pourraient être réalisés, par exemple, en réduisant les aides à l'agriculture qui faussent le commerce, en poursuivant la libéralisation des échanges, en éliminant les obstacles qui entravent encore l'investissement direct étranger et en procédant à des réformes dans les domaines de la fiscalité et de l'enseignement (voir plus loin).

### **Inégalités**

La question de la répartition des fruits de la croissance occupe une place de plus en plus grande dans le débat public (voir, par exemple, Federal Reserve Board, 2007). Cela s'explique en partie par la crainte qu'une inégalité économique croissante ne vienne compromettre le soutien à la libéralisation des marchés et à la mondialisation, qui ont contribué de façon décisive à l'amélioration de la productivité et des niveaux de vie en général. Une plus grande « flexibilité » économique a permis de réduire l'instabilité macroéconomique, mais certains travailleurs (notamment ceux qui ont un niveau de formation peu élevé) et ménages voient leur salaire et leur revenu accuser de fortes variations au fil des ans (Congressional Budget Office, 2007). En outre, au cours du dernier quart de siècle, le salaire réel des travailleurs se situant au bas de l'échelle des revenus n'a que légèrement augmenté et le salaire médian n'a que modérément progressé, la croissance moyenne du salaire réel ayant été due pour l'essentiel à la progression des hauts salaires. Des indicateurs plus larges du bien-être financier, comme le revenu réel disponible des ménages, donnent une image similaire. La part des revenus correspondant au quintile supérieur de la distribution des revenus est passée de 42 % à 50 %, tandis que celle du quintile inférieur est tombée de 7 % à 5 % ; simultanément, la part du centile supérieur de la distribution des revenus est passée de 8 % à 14 % (Congressional Budget Office, 2006). Certains font valoir que ces chiffres sont faussés par les modifications apportées à la fiscalité (Reynolds, 2007). Cependant, la tendance générale à une augmentation des inégalités de revenus au cours du dernier quart de siècle est incontestable (Council of Economic Advisers, 2006). Durant cette période, la part de la rémunération du travail dans le revenu national a eu tendance à baisser légèrement, alors qu'elle avait enregistré une hausse tendancielle pendant le demi-siècle précédent (graphique 1.7).

Les économistes et les décideurs ne sont pas encore parvenus à cerner les raisons de l'augmentation tendancielle des inégalités. Les salaires sont devenus plus inégaux dans une vaste majorité de pays de l'OCDE, mais cette tendance est moins manifeste si l'on considère le revenu disponible, en raison des effets des prélèvements obligatoires et des transferts (Forster et Mira d'Ercole, 2005, et Saez, 2006). Dans une très large mesure, la montée des inégalités reflète une augmentation du « rendement » des investissements dans les qualifications (Council of Economic Advisers, 2006). Aux États-Unis, les salaires des travailleurs ayant fait des études relativement longues ont beaucoup plus augmenté que

Graphique 1.7. **Part de la rémunération du travail**<sup>1</sup>

1. Rémunération des salariés en pourcentage du revenu national brut.

Source : Bureau of Economic Analysis.

ceux des travailleurs ayant un moindre niveau de formation. Par exemple, au cours du dernier quart de siècle, le salaire horaire des travailleurs ayant fait des études postsecondaires a progressé de plus d'un cinquième, alors que celui des travailleurs qui n'ont pas achevé leurs études secondaires a en fait légèrement diminué. La plupart des économistes estiment que ce problème tient essentiellement au changement technologique. Le progrès technique, sous la forme par exemple d'améliorations des technologies de l'information, a tendance à accroître la productivité et, partant, les salaires des travailleurs très qualifiés dans de plus fortes proportions que ceux des travailleurs peu qualifiés. Cela étant, le changement technique privilégiant les qualifications ne peut expliquer à lui seul les évolutions observées au cours de la période récente. Par exemple, la forte augmentation des investissements dans les TI durant les années 90 ne s'est pas accompagnée d'un creusement des inégalités de salaire; plus récemment, bien que les travailleurs se situant au milieu de l'échelle des salaires aient en général un meilleur niveau de formation, leur salaire a progressé plus lentement que celui des travailleurs se trouvant en bas de l'échelle (Autor *et al.*, 2006), phénomène qui s'explique peut-être en partie par une décélération de la hausse des niveaux de formation au cours des deux dernières décennies; enfin, et surtout, il n'y a pas de lien évident entre le changement technique privilégiant les qualifications et la progression particulièrement forte des salaires en haut de l'échelle.

Outre le changement technologique, la mondialisation est aussi largement considérée comme un facteur d'augmentation des inégalités. À leur arrivée, la plupart des immigrants ont un niveau de qualification relativement bas, ce qui, en soi, accroît l'inégalité mesurée. Quant aux effets de l'immigration de personnes peu qualifiées sur les salaires des travailleurs locaux les moins qualifiés, des études portant sur des marchés locaux incitent

à penser qu'ils ont été très limités, alors que des études réalisées à l'échelle nationale tendent à mettre en évidence un effet modérateur un peu plus prononcé (Borjas, 2006). De même, les délocalisations ont tendance à freiner la progression des salaires des travailleurs locaux peu qualifiés, car elles ont surtout concerné jusqu'ici des activités exigeant peu de qualifications. Pour ce qui est des échanges internationaux en général, il ne semble guère qu'ils aient eu un impact significatif sur les inégalités. Cette impression est confirmée par une étude récente, qui constate toutefois que l'ouverture aux échanges et l'expansion du commerce avec les pays en développement ont eu un effet négatif sur la part de la rémunération du travail dans le revenu national, parallèlement au progrès technique qui a entraîné une augmentation de l'intensité capitalistique (Guscina, 2006). Bien que les données disponibles incitent à penser que l'effet de la mondialisation est moins important que celui du changement technologique privilégiant les qualifications (Feenstra, 2007), il y a entre les deux une certaine interaction dans la mesure où l'intégration internationale par le biais des flux d'échanges, de capitaux et de main-d'œuvre accélère le rythme de diffusion des technologies.

Quelles qu'en soient les raisons, une inégalité économique croissante, jointe à un risque accru de perte d'emploi, réduit le soutien en faveur de la mondialisation, ainsi qu'en témoignent les sondages d'opinion. Il faut donc chercher à aider au mieux les personnes qui en sont victimes sans pour autant renoncer aux avantages économiques rendus possibles par l'ouverture. Deux pistes doivent être privilégiées à cet effet. Premièrement, comme les différences de qualifications sont une des principales sources d'inégalité, l'option la plus intéressante consiste à mettre l'accent sur l'amélioration du système éducatif (chapitre 5). Plus les travailleurs ont un niveau de formation élevé, mieux ils gagnent leur vie et plus ils sont à même de s'adapter à l'évolution des besoins des entreprises. Deuxièmement, comme le recommandait l'*Étude* précédente, il conviendrait d'envisager de développer les programmes d'aide en faveur des travailleurs qui perdent leur emploi à cause de l'évolution des échanges (garanties salariales et couverture maladie) afin de les étendre aux jeunes et aux travailleurs des secteurs de services, voire à tous les travailleurs dont l'emploi est supprimé, quelle que soit la cause de la suppression de leur emploi. De fait, les pertes d'emploi dues à des ajustements imposés par l'évolution des échanges sont peu importantes au regard du nombre total d'emplois détruits au sein de l'économie (Mankiw et Swagel, 2006). En outre, même si elles peuvent être utiles en atténuant l'opposition politique à la mondialisation, les aides ciblées ne se sont pas révélées très efficaces en tant que moyen d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Développer l'aide à l'ajustement serait coûteux, mais permettrait d'assurer la sécurité des revenus sans faire obstacle au changement structurel. Enfin, si le relèvement du salaire minimum est une mesure populaire qui peut réduire quelque peu certains aspects des inégalités, il ne s'agit que d'un pis-aller, car il peut aussi conduire à une diminution de l'emploi des travailleurs peu qualifiés (chapitre 2).

### **Viabilité budgétaire**

Le déficit fédéral, qui s'établit actuellement à 2 % du PIB environ, est suffisamment faible pour que la dette reste stable en proportion du PIB, mais il n'est guère satisfaisant dans une perspective budgétaire à plus long terme. Il en va de même pour ce qui est de la proposition tendant à résorber le déficit d'ici à 2012. Comme on le verra au chapitre 3, en vertu de la législation actuelle, sous l'effet du vieillissement de la population et de la pression des coûts médicaux, les dépenses fédérales au titre de la Sécurité sociale et des

régimes Medicare et Medicaid doubleront pour atteindre 15 points de PIB en 2030 (la part de l'ensemble des dépenses fédérales est actuellement d'environ 20 %). Par ailleurs, le ralentissement de la production potentielle freinera l'augmentation des recettes fiscales (sans pour autant contribuer de façon sensible, en soi, à une décélération de la hausse des dépenses). Compte tenu de ce problème de plus long terme, il est regrettable que pratiquement aucun progrès n'ait été accompli dans la réforme des programmes de prestations et des impôts (les mesures fiscales se sont limitées à des ajustements ponctuels, comme la réduction de l'impact de l'Alternative Minimum Tax à court terme). La réforme des programmes de prestations constitue une priorité. Renforcer les règles de mise en œuvre du budget peut faciliter la réalisation d'objectifs de déficit à court terme, mais non résoudre le problème budgétaire à plus long terme. S'agissant des programmes de prestations, il semblerait relativement facile d'assainir les comptes de la Sécurité sociale en procédant à des ajustements relativement limités de ses paramètres. Les régimes Medicare et Medicaid soulèvent plus de difficultés. Ces programmes vont être soumis aux mêmes pressions démographiques que la Sécurité sociale, mais aussi aux effets d'une montée rapide des coûts de la santé, qui augmentent, par bénéficiaire, beaucoup plus vite que le PIB par habitant. La nécessité éventuelle de relever les prélèvements obligatoires dépendra du degré de maîtrise des dépenses et des décisions politiques qui auront été prises quant à la taille du secteur public. Il n'en reste pas moins qu'une réforme de la fiscalité serait souhaitable afin d'améliorer l'efficacité économique. Le groupe consultatif sur la réforme de la fiscalité fédérale, nommé par le Président, a présenté un certain nombre d'options tendant à réduire progressivement différentes dépenses fiscales mal ciblées et génératrices de distorsions.

### **Endettement des ménages**

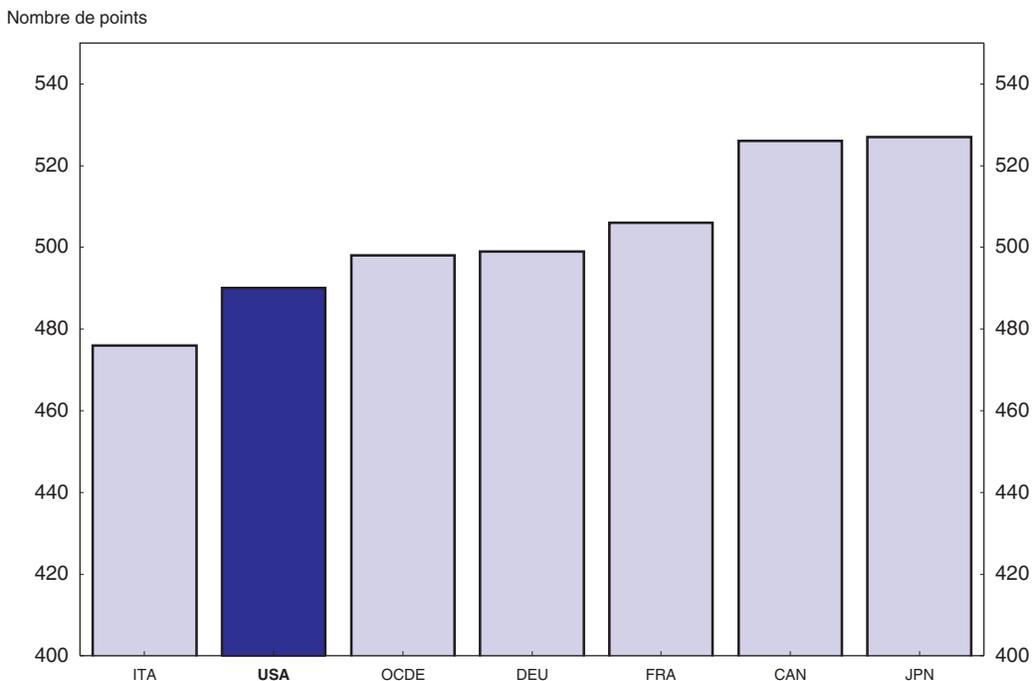
Les effets pervers de certains avantages fiscaux sont illustrés par la politique actuelle en matière de logement, qui vise en principe à promouvoir l'accèsion à la propriété mais qui, dans la pratique, a encouragé un surinvestissement dans le logement aux dépens d'emplois plus productifs, d'où un fléchissement de la productivité dans le long terme (chapitre 4). L'augmentation des emprunts des ménages n'est pas inhabituelle en période d'expansion économique et, ces dernières années, elle a permis à la demande de consommation de mieux résister à des chocs négatifs répétés. Cependant, dans une optique à plus long terme, elle a été sans précédent et, même si des évolutions similaires se sont produites dans d'autres pays de l'OCDE, la poussée de l'endettement a été particulièrement forte aux États-Unis. Elle est en partie le fruit des mécanismes du marché, mais les politiques publiques n'y ont manifestement pas été étrangères. Le régime fiscal favorable de l'investissement en logements a encouragé l'accumulation de dettes garanties par des biens immobiliers. En outre, des organismes parapublics ont accumulé de vastes portefeuilles de prêts hypothécaires, qui risquent de mettre en péril la stabilité financière et représentent un passif éventuel important pour les contribuables. L'enjeu, pour les responsables politiques, consiste à exercer un contrôle plus étroit sur ces organismes et à recentrer leurs activités sur leur mission initiale, qui est de promouvoir l'accèsion à la propriété. Quant à la fiscalité des logements, il importe de la réformer de manière à réduire les distorsions affectant les décisions d'investissement et à mieux cibler les aides, dont les principaux bénéficiaires sont à l'heure actuelle les ménages à hauts revenus pouvant accéder facilement à la propriété.

## Éducation

L'aptitude d'un pays à soutenir la concurrence au sein d'une économie mondiale de plus en plus intégrée dépend dans une très large mesure du niveau de formation de ses travailleurs, qui doit être élevé. Or, comme beaucoup de pays ont enregistré des progrès plus rapides à cet égard, les États-Unis ont perdu leur position de chef de file (chapitre 5). Les notes obtenues par les élèves de l'enseignement obligatoire sont inférieures ou égales à la moyenne OCDE et moins bonnes que celles de nombreuses autres grandes économies (graphique 1.8). D'importants écarts de résultats subsistent, mais la performance est globalement insatisfaisante, de nombreux élèves étant semble-t-il mal préparés à la vie active et aux études supérieures. C'est là un phénomène préoccupant, en particulier compte tenu du niveau élevé des dépenses. Les informations disponibles ne permettent pas d'en déterminer les causes avec précision, mais il semblerait que les normes, les programmes et les examens ne soient pas assez exigeants, en partie parce qu'ils sont définis à un niveau décentralisé. L'éducation relève principalement des États et des autorités locales, mais le gouvernement fédéral peut jouer un certain rôle en subordonnant sa contribution financière au respect de certains objectifs. La législation fédérale imposant des tests annuels et une plus grande responsabilité – loi No Child Left Behind de 2002 – est généralement bien conçue, mais pourrait être renforcée. Les normes servant à évaluer les performances et les progrès annuels sont très faibles, dans certains États au moins. Bien que le gouvernement fédéral ne puisse pas fixer de normes, il pourrait inciter davantage les États à en adopter de plus rigoureuses. En outre, il semblerait souhaitable d'étendre les normes, évaluations et règles de responsabilité prévues par la loi à l'ensemble du

### Graphique 1.8. Résultats des élèves de l'enseignement obligatoire

Moyenne des notes médianes aux tests du PISA en mathématiques, en sciences et en compréhension de l'écrit, 2003



Source : OCDE, base de données du PISA 2003 et OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006.

deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Lorsque le Congrès va être appelé à reconduire la loi No Child Left Behind cette année, il devrait la modifier de manière à ce que ses objectifs à moyen terme, à savoir améliorer les performances des établissements et réduire les écarts de résultats, aient plus de chances d'être atteints.

En dépit des carences rencontrées dans le cycle secondaire, le système d'enseignement supérieur fonctionne bien en général. Mais on craint de plus en plus que de nombreux jeunes n'aient pas les moyens d'entreprendre des études supérieures malgré le soutien financier considérable de autorités (chapitre 6). Des responsables politiques ont proposé de remédier aux obstacles financiers à l'accès à l'enseignement supérieur en augmentant les bourses d'études, et il est probable que le Congrès va s'engager dans cette voie. Il serait sans doute plus efficace, efficient et équitable de réduire ces obstacles en accroissant les prêts étudiants. Ceux-ci sont d'un niveau insuffisant pour couvrir à la fois les frais de scolarité et les frais de subsistance. Si l'on veut faciliter financièrement l'accès à l'enseignement supérieur, il faudrait réduire – et non pas simplement différer – le remboursement des emprunts en tenant compte des revenus. De fait, la crainte d'avoir un revenu insuffisant après les études semble constituer un obstacle plus sérieux à l'inscription dans l'enseignement supérieur (et, avec le défaut d'assurance, une carence plus visible du marché) que le niveau de revenu des parents l'année précédente, d'où l'intérêt d'un système d'aides assujetties à des critères de ressources. Bien que les prêts remboursables en fonction des revenus semblent constituer un moyen efficient et équitable de financer des études supérieures, cette formule ne semble guère populaire. Cela tient peut-être pour beaucoup à un manque d'information, auquel il serait possible de remédier en faisant du remboursement en fonction des revenus l'option par défaut. Si un système satisfaisant de prêts étudiants, d'un montant suffisant et remboursables en fonction des revenus, était mis en place, d'autres aides coûteuses et mal ciblées, comme certaines bourses et certains avantages fiscaux, pourraient être réduites, encore que les retombées sociales de l'enseignement supérieur justifient le maintien d'un certain niveau d'aide publique. Pour résumer, le principal enjeu, dans le domaine de l'enseignement supérieur, consiste à réévaluer le système actuel d'aides publiques, qui se traduit par des coûts budgétaires importants mais semble d'une efficacité douteuse, dans le but de promouvoir l'accès aux études supérieures par les moyens les plus équitables et les plus efficaces par rapport à leur coût.

## **Bibliographie**

- Autor, D.H., L.F. Katz et M.S. Kearney (2006), « The Polarization of the Labor Market », *American Economic Review*, vol. 96, mai.
- Borjas, G.J. (2006), « Native Internal Migration and the Labor Market Impact of Immigration », *Journal of Human Resources*, vol. 41 (printemps).
- Council of Economic Advisers (2006), *The State of the US Economy and Labor Market*, remarques du Président Edward P. Lazear, Washington D.C., 2 mai.
- Congressional Budget Office (2006), *Historical Effective Federal Tax Rates: 1979 to 2004*, Washington D.C., décembre.
- Congressional Budget Office (2007), *Economic Volatility*, déclaration du Directeur Peter R. Orszag devant le Committee on Ways and Means, US House of Representatives, Washington D.C., 31 janvier.
- Corrado, C., P. Lengermann, E. Bartelsman et J.J. Beaulieu (2006), *Modeling Aggregate Productivity at a Disaggregate Level: New Results for US Sectors and Industries*, Federal Reserve Board, juillet.
- Federal Reserve Board (2006a), *Productivity*, remarques du Président Ben S. Bernanke, 31 août.

- Federal Reserve Board (2006b), *What Drives Productivity Growth? Implications for the Economy and Prospects for the Future*, remarques du Gouverneur Randall S. Kroszner, 27 septembre.
- Federal Reserve Board (2007), *The Level and Distribution of Economic Well-Being*, remarques du Président Ben S. Bernanke, 6 février.
- Feenstra, R. (2007), « Globalisation and its Impact on Labor », *Global Economic Lecture 2007*, Vienna Institute for International Economic Studies, Vienne, 8 février.
- Forster, M. et M. Mira d'Ercole (2005), « Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 22, OCDE, Paris.
- Guscina, A. (2006), *Effect of Globalization on Labor's Share in National Income*, IMF Working Paper WP/06/294, Washington D.C., décembre.
- Jorgenson, D.W., M.S. Ho et K.J. Stiroh (2007), *A Retrospective Look at the US Productivity Growth Resurgence*, Federal Reserve Bank of New York Staff Report n° 277, février.
- Mankiw, G. et P. Swagel (2006), « The Politics and Economics of Offshore Outsourcing », *Journal of Monetary Economics*, vol. 53, numéro 5, juillet.
- Reynolds, A. (2007), *Has US Income Inequality Really Increased?*, Policy Analysis n° 586, Cato Institute, Washington D.C., 8 janvier.
- Saez, E. (2006), « Income and Wealth Concentration in a Historical and International Perspective », dans A. Auerbach, D. Card et J. Quigley (dir. publ.), *Public Policy and the Income Distribution*, Russell Sage Foundation, New York.

## ANNEXE 1.A1

*Progrès de la réforme structurelle*

La présente annexe résume les recommandations formulées dans les précédentes *Études* et les mesures prises depuis l'établissement de la version définitive de la dernière *Étude*, en septembre 2005.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2005)
A. MARCHÉS DU TRAVAIL	
Éviter de relever le salaire minimum fédéral.	Le salaire minimum fédéral est sur le point d'être relevé.
Identifier des stratégies pour accroître l'emploi des handicapés.	Néant.
Durcir les obligations d'activité pour les titulaires de prestations sociales.	Les obligations d'activité liées aux prestations TANF ont été durcies.
Veiller au respect des directives concernant les programmes du marché du travail.	Le budget 2008 comporte un projet de loi visant à réduire les trop versés au titre de l'assurance-chômage.
Élargir le programme Trade Adjustment Assistance.	Néant.
B. ÉDUCATION	
Faire en sorte qu'un plus grand nombre d'établissements atteignent les normes en vigueur.	La loi de 2002 intitulée No Child Left Behind (NCLB), qui vise à améliorer les résultats des établissements scolaires, est en cours d'application.
Développer la concurrence dans l'enseignement primaire et secondaire.	La loi NCLB permet aux parents de choisir au cas où les établissements ont de mauvais résultats.
C. VIEILLISSEMENT ET SANTÉ	
Relever l'âge de la retraite anticipée et normale.	Rien de plus que les relèvements déjà promulgués.
Réduire le taux de remplacement pour les hauts salaires et relever le plafond des cotisations de Sécurité sociale.	Le gouvernement a proposé une « indexation progressive » des prestations initiales.
Mettre en place des comptes d'épargne pour compléter la Sécurité sociale.	Selon la proposition du gouvernement, ces comptes seraient financés au moyen des taxes actuelles sur les salaires.
Veiller à ce que les prestations au titre des médicaments délivrés sur ordonnance ne mettent pas en péril la solvabilité à long terme du programme Medicare.	Le budget 2008 propose des augmentations de prime pour les hauts salaires.
Réduire progressivement l'exonération fiscale illimitée pour l'assurance-maladie fournie par l'employeur.	Le gouvernement a proposé un abattement fiscal uniforme pour l'assurance-maladie.
D. MARCHÉS DE PRODUITS	
Améliorer l'infrastructure dans le secteur de l'énergie, notamment pour le transport de l'électricité.	Mise en application des dispositions de la loi de 2005 sur la politique énergétique qui visent à améliorer le transport d'électricité et la capacité de réaction en cas d'urgence.
Supprimer les aides supplémentaires accordées aux agriculteurs ces dernières années.	Le gouvernement a proposé de réduire les aides au cours des cinq prochaines années en mettant un terme aux versements au profit des agriculteurs aisés et en réformant les mécanismes de subventions.
E. MARCHÉS FINANCIERS	
Rompre les liens entre les organismes parapublics et l'administration fédérale.	Néant.
Poursuivre la réforme du gouvernement d'entreprise et de la comptabilité.	La loi Sarbanes-Oxley de 2002 n'est pas encore pleinement appliquée du fait de l'extension de certains délais.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (septembre 2005)
F. FISCALITÉ	
Relever les plafonds des cotisations aux comptes d'épargne exonérés d'impôt.	Le Congrès a récemment relevé les plafonds des cotisations aux comptes d'épargne exonérés d'impôt.
Réduire les déductions au titre des intérêts hypothécaires et des impôts sur le revenu versés aux États et aux collectivités locales.	Le groupe consultatif sur la réforme de la fiscalité fédérale, nommé par le Président, a recommandé la suppression de ces déductions.
Donner plus de poids aux taxes sur la consommation et envisager l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée.	Néant.
G. ENVIRONNEMENT	
Envisager de mettre en place un système national de plafonds et d'échanges pour les émissions de CO <sub>2</sub> .	Le gouvernement a fixé un objectif consistant à réduire l'intensité de GES de 18% sur 10 ans, mais s'oppose à un système de plafonds et d'échanges pour le CO <sub>2</sub> .
Relever les taxes sur les carburants au lieu de durcir les normes CAFE (économies de carburant)	Après un durcissement des normes applicables aux véhicules utilitaires légers et aux véhicules utilitaires sportifs, les normes d'émission applicables aux poids lourds ont été durcies en janvier.
Envisager l'instauration d'une taxe sur le carbone applicable à tous les produits énergétiques à base de carbone.	Néant.

## Chapitre 2

# L'emploi potentiel

*La croissance tendancielle du PIB a ralenti, et cela tient essentiellement aux contraintes plus fortes qui freinent la progression potentielle de l'emploi. Ainsi, le taux d'activité, qui augmentait rapidement, est maintenant orienté à la baisse. Sur cette toile de fond, le présent chapitre examine trois mesures qui ont une incidence sur les tendances d'évolution à long terme de l'emploi. Relever l'âge d'ouverture des droits à la retraite de la sécurité sociale à taux plein découragerait la cessation anticipée d'activité et consoliderait les bases financières du système. D'autre part, le régime d'assurance-invalidité dissuade une part croissante de la population de rester sur le marché du travail et devrait donc être réformé dans un sens qui le rende moins généreux et plus sélectif. Enfin, alors qu'il est prévu de revaloriser sensiblement le salaire minimum fédéral, il semble qu'une augmentation du crédit d'impôt sur le revenu d'activité (EITC) permettrait d'atteindre les mêmes objectifs de manière plus efficace et avec un moindre risque de suppression d'emplois.*

## Les contraintes qui pèsent sur l'emploi freinent la croissance économique

La croissance de l'économie des États-Unis marque le pas. Après avoir augmenté à un rythme annuel de 3¼ pour cent dans les années 70, 80 et 90, le PIB ne progresse plus en moyenne que de 2.5 % depuis le début des années 2000, et, d'après les prévisions de l'OCDE, cette tendance au ralentissement devrait plus ou moins se poursuivre au cours des prochaines années. L'une des principales raisons de ce tassement est la réduction du taux de croissance soutenable de l'emploi (ou, plus généralement, de l'apport de main-d'œuvre).

C'est ce qui apparaît lorsqu'on décompose le PIB de manière à distinguer son niveau « potentiel » ou normal des écarts conjoncturels par rapport à ce niveau, et lorsqu'on ventile ensuite le PIB potentiel entre l'apport de travail (total des heures ouvrées), les services tirés du capital et la productivité. La croissance de l'apport de travail peut s'exprimer par la somme du taux d'accroissement de la population d'âge actif, du taux d'activité, du taux de plein-emploi (un moins le NAIRU), du nombre moyen d'heures travaillées et d'un écart statistique reflétant la disparité des données et les erreurs d'agrégation (négligeables)<sup>1</sup>. Le tableau 2.1 et les graphiques 2.1 et 2.2 illustrent l'évolution de ces composantes au fil du temps. Les équations qui relient ces variables entre elles sont exposées dans l'annexe 2A.1. La mesure des données est analysée dans OCDE (2006a). Pour plus de détails, voir Beffy, Ollivaud, Richardson et Sédillot (2006).

Comme on pouvait s'y attendre, tandis que la croissance du PIB décélérait pour revenir à des taux plus modestes ces dernières années, après la forte progression des décennies

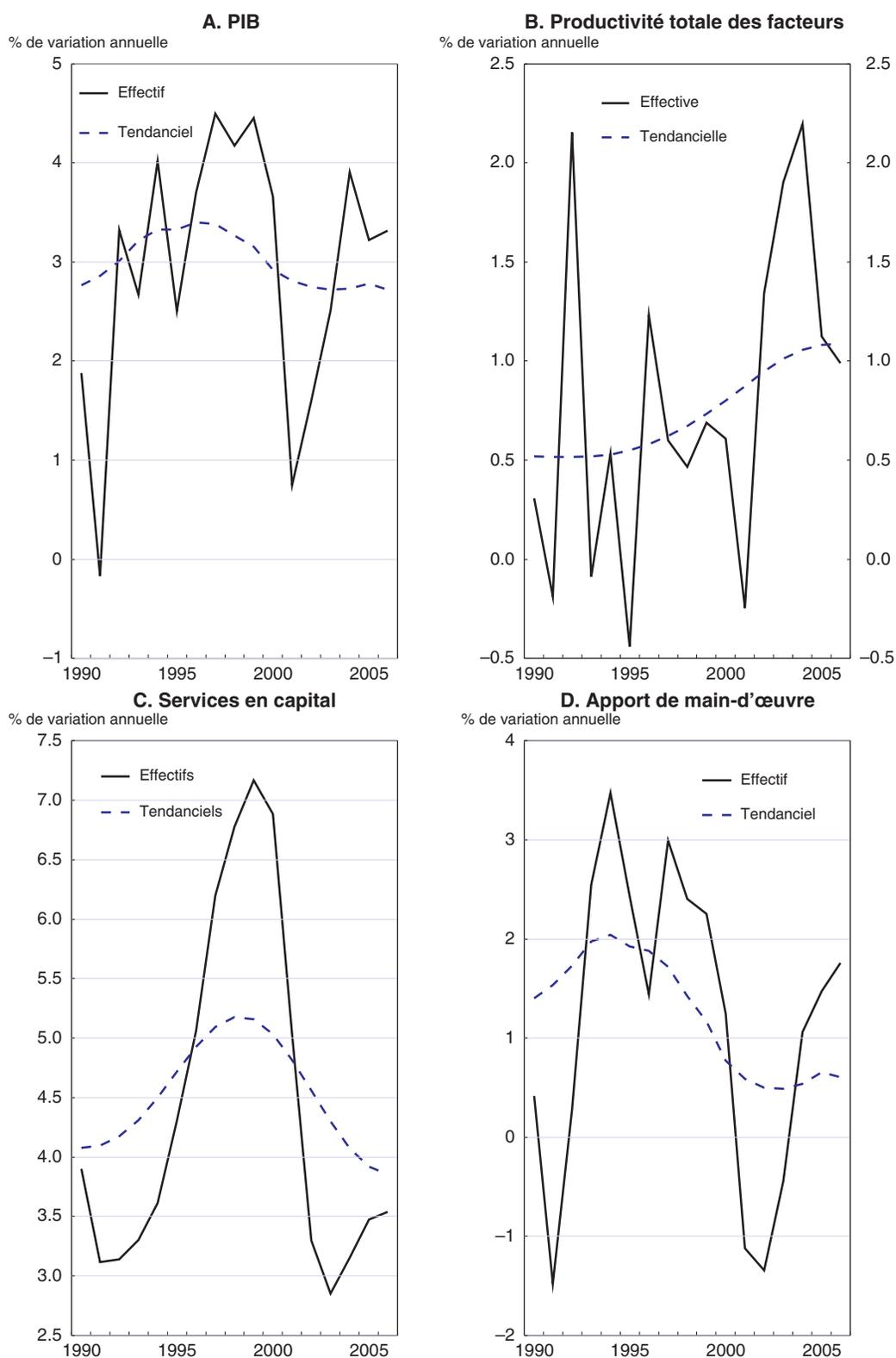
Tableau 2.1. **Taux de croissance de la production potentielle et de ses composantes**

	Variation annuelle moyenne en pourcentage					
	64-69	70-79	80-89	90-99	00-06	2007
PIB potentiel	3.9	3.3	3.1	3.2	2.8	2.7
<i>Dont :</i>						
Productivité du travail	2.5	1.4	1.2	1.5	2.2	2.1
Apport de travail	1.4	1.9	1.8	1.7	0.6	0.6
<i>Dont :</i>						
Heures travaillées	-0.5	-0.5	0.0	0.0	-0.2	-0.1
Emploi	1.9	2.4	1.9	1.7	0.8	0.7
<i>Dont :</i>						
Population	1.6	2.0	1.3	1.2	1.2	1.2
Activité	0.3	0.5	0.4	0.1	-0.2	-0.3
Taux de plein-emploi	-0.1	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Écart statistique	0.1	0.0	0.1	0.3	-0.3	-0.2
<i>Pour mémoire :</i>						
Productivité totale des facteurs	1.6	0.6	0.5	0.6	1.0	1.0
Services tirés du capital	4.3	4.4	4.3	4.6	4.4	3.9
PIB effectif	4.4	3.4	3.1	3.3	2.5	

Note : Toutes les séries sont lissées sauf celle du PIB réel.

Source : base de données analytiques de l'OCDE.

Graphique 2.1. Le PIB potentiel et ses composantes



Source : Bureau of Labour Statistics; Bureau of Economic Analysis ; OCDE, base de données analytiques.

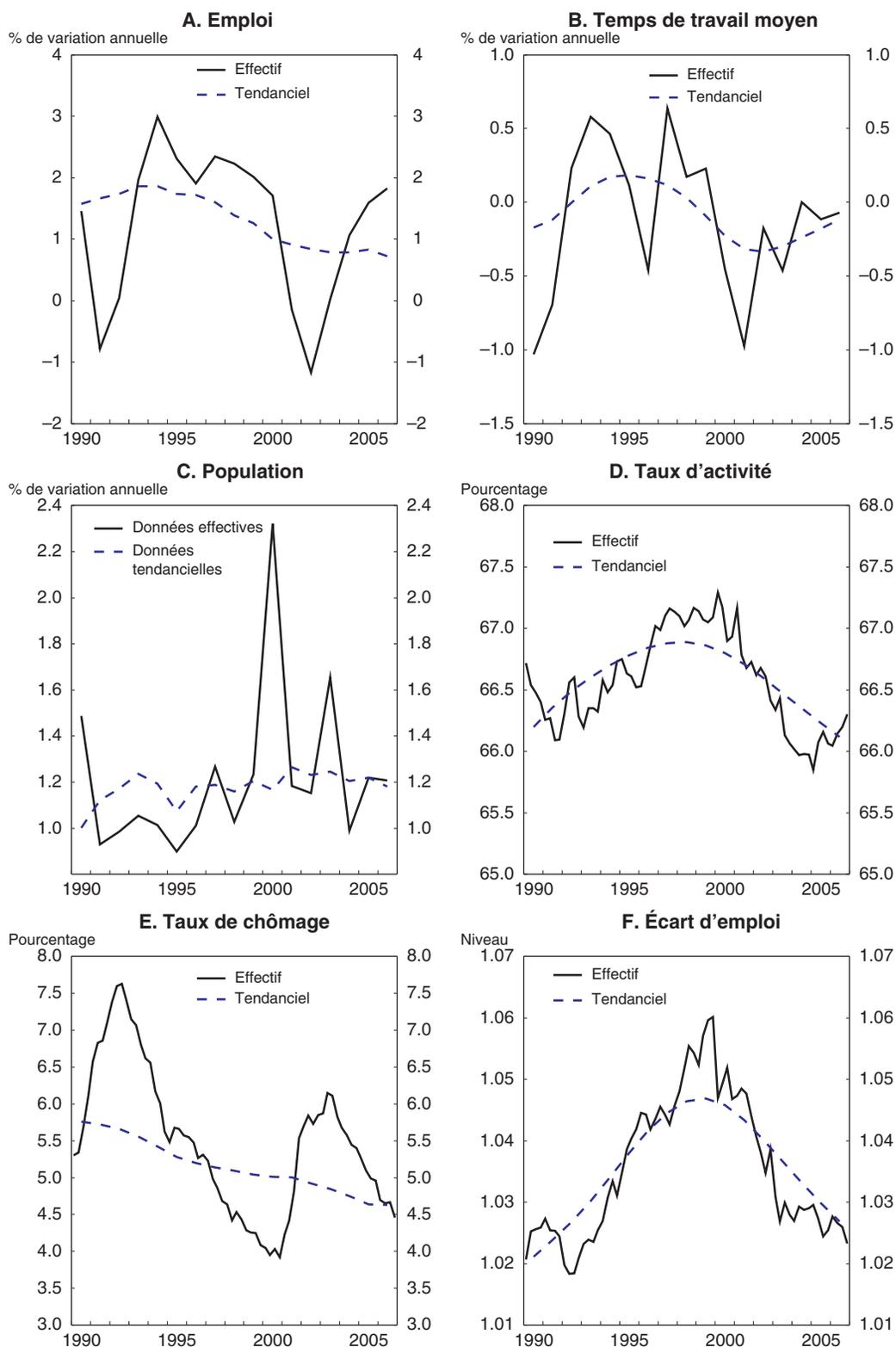
précédentes, l'évolution du PIB potentiel suivait dans le même temps une trajectoire quasiment identique, sous l'effet d'un net ralentissement du taux de croissance soutenable de l'apport de travail. Après une progression assez stable, d'environ 1¼ pour cent par an en moyenne au cours des décennies précédentes, l'apport de travail potentiel ne croît plus que de 0.6 % depuis 2000, ce qui reflète pour une large part le ralentissement de 1 point de pourcentage enregistré par l'emploi, et dans des proportions bien moindres le nombre moyen d'heures travaillées. D'autre part, le fléchissement de l'apport de travail est plus important que l'accélération pourtant marquée de la productivité, mesurée aussi bien en termes de production horaire que d'après l'ensemble des facteurs : la croissance tendancielle de la productivité totale des facteurs, par exemple, est passée d'environ un demi-point de pourcentage par an à 1 % plus récemment.

On estime à l'heure actuelle que l'emploi potentiel progresse d'à peine 0.7 % par an, contre 1¼ pour cent dans les années 80 et 90. Ce ralentissement se traduit par une variation des effectifs de salariés non agricoles de quelque 80 000 personnes par mois, ce qui constitue un bon point de repère pour apprécier la solidité des statistiques mensuelles de l'emploi – l'un des principaux indicateurs de l'activité économique. En effet, si la population, le taux d'activité et l'écart statistique relatif à la mesure de l'emploi évoluent suivant la tendance, toute croissance de l'emploi supérieure à ce chiffre implique une diminution du taux de chômage. Or, cette variation de 80 000 salariés supplémentaires par mois se situe largement au-dessous des estimations récentes de la croissance « neutre » ou « d'équilibre » de l'emploi, lesquelles dépassent pour la plupart le chiffre de 100 000. Cependant, ces estimations semblent reposer sur un taux d'activité relativement stationnaire, mais cette hypothèse est contestable, comme on le verra ci-après.

Il est difficile d'interpréter l'évolution de l'emploi en raison des divergences importantes qui existent entre les deux principales mesures utilisées pour établir cet indicateur. Dans le tableau 2.1 et la partie A du graphique 2.2, le calcul de l'emploi repose sur des données tirées d'une enquête auprès des entreprises (« enquête auprès des établissements ») concernant leurs effectifs salariés, auxquelles on a ajouté des estimations relatives à l'emploi agricole et à l'emploi non salarié. Une autre mesure, établie à partir d'une enquête auprès des ménages, fait apparaître une progression beaucoup plus rapide de l'emploi au cours de l'actuelle décennie. En général, on considère que l'enquête auprès des établissements est plus précise, mais l'enquête auprès des ménages permet de décomposer les données entre population, activité et chômage. La différence entre les deux mesures apparaît à la ligne Écart statistique du tableau 2.1. Elle signifie qu'à l'heure actuelle la croissance tendancielle de l'emploi est inférieure de 0.2 point de pourcentage au niveau qui ressort des variations de la population, de l'activité et du chômage. De plus, une partie de la décélération de l'emploi observée depuis les années 90 – à savoir, 0.5 point – ne peut guère être attribuée à ces facteurs<sup>2</sup>. Par conséquent, si le ralentissement de la croissance du PIB au cours de la décennie écoulée est dans une large mesure imputable au tassement de l'emploi potentiel, la décélération de l'emploi, elle, est beaucoup plus difficile à expliquer. La partie F du graphique 2.2 illustre l'écart entre les deux statistiques de l'emploi, mesuré par le rapport entre les estimations tirées de l'enquête auprès des établissements (à quoi s'ajoutent l'emploi agricole et l'emploi non salarié) et de l'enquête auprès des ménages.

En ce qui concerne les facteurs plus faciles à interpréter, le fléchissement du taux d'activité intervient pour environ ¼ point dans la décélération de la croissance de l'emploi potentiel constatée depuis les années 90 et pour plus d'un demi-point si l'on étend la

Graphique 2.2. Composantes de l'apport de travail



Source : Bureau of Labour Statistics ; OCDE, base de données analytiques.

période aux années 70 et 80 (graphique 2.2, partie D). Ce point sera examiné plus en détail dans la prochaine section. En comparaison, les variations des autres composantes de l'emploi potentiel, à savoir le NAIRU et la croissance démographique, ont été assez modestes.

Avant de passer à des questions plus directement liées aux tendances de l'emploi, il conviendrait peut-être de faire quelques remarques d'ordre général sur les estimations de la production potentielle calculées par l'OCDE. À l'heure actuelle, l'OCDE estime à 2.7 % le rythme potentiel de croissance du PIB pour 2007 et 2008, ce qui correspond à peu près aux autres prévisions. Ainsi, Jorgenson, Ho et Stiroh (2007, tableau 4) présentent huit estimations récentes d'experts du secteur public et du secteur privé. L'estimation moyenne de la croissance du PIB potentiel est de 2.7 % (écart type: 0.2). Les estimations OCDE de la croissance de la productivité et du total des heures ouvrées se situent aussi largement à l'intérieur de la fourchette des estimations récentes.

Les estimations de l'OCDE ont été largement revues à la baisse l'an dernier, tout comme celles d'autres prévisionnistes. Pendant plusieurs années, le taux de croissance du PIB potentiel, courant et prévu, avait été estimé un peu au-dessus de 3 %, et il avait été porté à 3.4 % dans l'édition des *Perspectives économiques* de fin 2005. Si les causes de cette révision sont difficiles à mettre en évidence en raison de changements de méthode et de mesure, il n'en reste pas moins clair que l'un des facteurs importants a été la correction en baisse de la tendance estimée du taux d'activité. Alors que celui-ci devait rester stable, selon les estimations faites il y a quelques années, on prévoit maintenant qu'il ferait baisser de 0.3 point la croissance tendancielle du PIB. D'autres organismes ont également revu à la baisse leurs prévisions<sup>3</sup>.

Les économistes se sont beaucoup interrogés l'an dernier sur un possible infléchissement de la croissance de la productivité tendancielle du travail (question évoquée au chapitre 1). Les révisions annuelles des comptes du revenu et du produit national ont conduit à réduire les estimations de l'investissement depuis quelques années, ce qui s'est traduit par un ajustement en baisse de la contribution des services tirés du capital, de l'ordre de un à deux dixièmes de point de pourcentage. Les révisions en baisse du PIB ont eu un effet analogue sur la croissance estimée de la productivité totale des facteurs. Mais les chiffres élevés pour la productivité enregistrés jusqu'à la mi-2006 ont compensé ces ajustements. Les estimations trimestrielles récentes sont plus faibles, mais elles reflètent en partie des décalages conjoncturels et sont susceptibles d'être largement révisées. Bien que les changements de mesure rendent les comparaisons difficiles<sup>4</sup>, la croissance du PIB par heure ouvrée telle que la prévoit aujourd'hui l'OCDE n'est donc pas très différente de ce qui avait été estimé il y a plusieurs années.

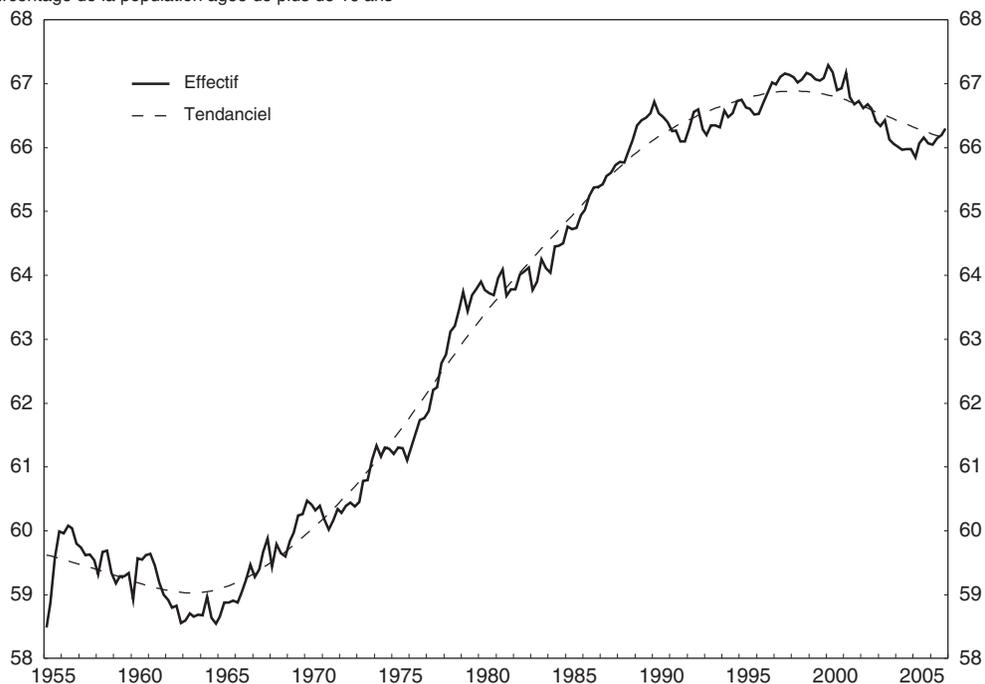
## Taux d'activité

Comme on l'a vu plus haut, le retournement du taux tendanciel d'activité est un des principaux facteurs à l'origine du ralentissement de la croissance économique. Le graphique 2.3 illustre l'évolution de ce taux sur longue période.

Il est probable que la tendance à la baisse du taux d'activité se poursuivra pendant un certain temps encore, en grande partie du fait des évolutions démographiques. Comme le montre le graphique 2.4, les différentes catégories d'âge ont des taux d'activité très différents. En règle générale, c'est vers l'âge de vingt ans que l'on commence à travailler et à la soixantaine que la vie professionnelle s'interrompt.

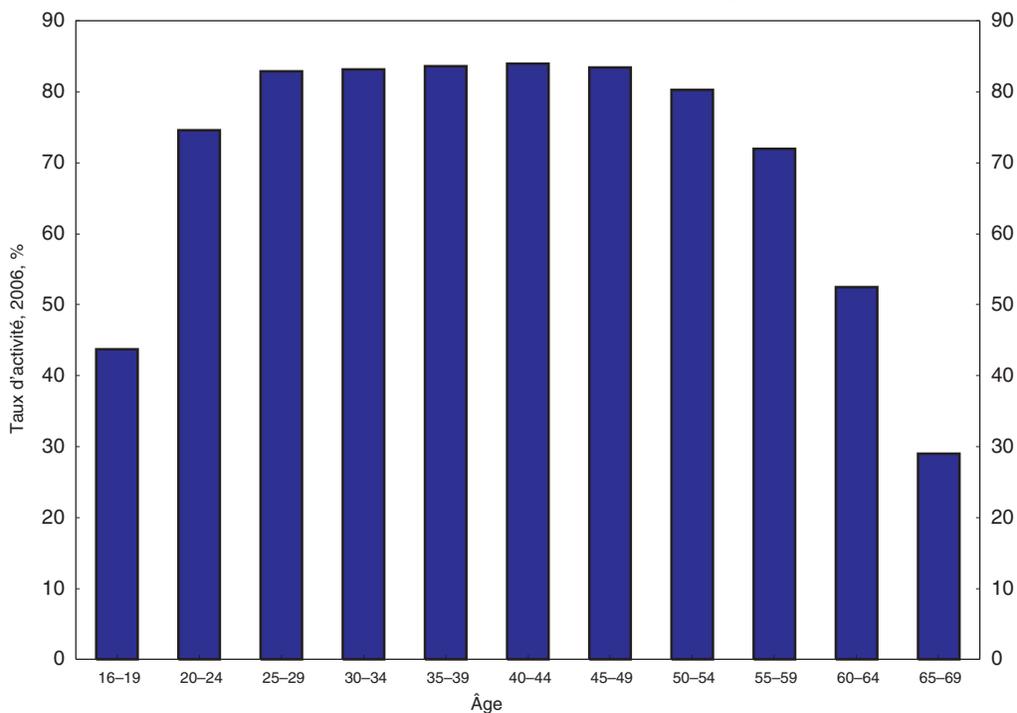
Graphique 2.3. Taux d'activité

Pourcentage de la population âgée de plus de 16 ans



Source : base de données analytiques de l'OCDE.

Graphique 2.4. Taux d'activité par âge



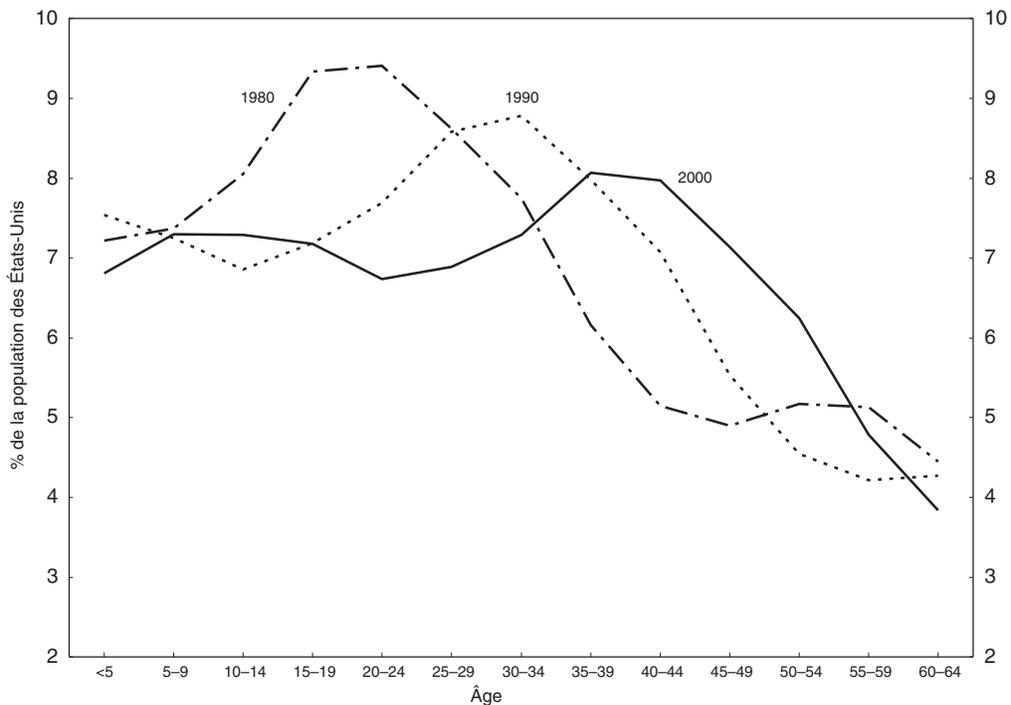
Source : Bureau of Labour Statistics, Employment and Earnings, février 2007, tableau 2.

Ces mouvements se doublent de modifications dans la part respective des différents groupes d'âge. De ce point de vue, le taux de natalité particulièrement élevé que les États-Unis ont enregistré à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'aux années 60 s'est traduit par une poussée démographique, le fameux baby-boom, qui s'est progressivement déplacée à travers la pyramide des âges (graphique 2.5). Dans les années 70 et 80, les *baby-boomers* sont entrés sur le marché du travail, mais comme cela a également entraîné une augmentation de la population d'âge actif, le taux d'activité n'en a guère été affecté. (Aux États-Unis, le taux d'activité est mesuré en pourcentage de la population âgée de 16 ans et plus.) Maintenant que cette même génération s'apprête à partir à la retraite, en revanche, le taux d'activité va diminuer.

On peut avoir une première idée des effets des évolutions démographiques en multipliant les taux d'activité par les parts de population. C'est ce qu'ont fait Aaronson *et al.* (2006) pour 28 groupes de population ventilés par âge et par sexe. Leur analyse porte sur les projections du Bureau of Census jusqu'en 2015, lesquelles paraissent assez fiables si l'on en juge par les évolutions prévisibles retracées au graphique 2.5. Les résultats de l'exercice sont récapitulés dans le tableau 2.2 ci-après.

Au cours des deux dernières décennies, l'évolution de la structure démographique n'a pas eu beaucoup d'effet dans la mesure où la génération du baby-boom traversait sa période de forte activité, durant laquelle les taux d'activité sont étales, mais maintenant que cette génération arrive à la soixantaine, le taux d'activité global va baisser considérablement. Du seul fait du vieillissement, au cours de la prochaine décennie le taux d'activité diminuera de 2 points de pourcentage, soit 0.2 point par an.

Graphique 2.5. **Structure par âge de la population des États-Unis**



Source : Statistical Abstract of the United States, 2007, Table 11. Resident Population by Age and Sex.

Tableau 2.2. **Contribution de la variation des parts de population à la variation du taux d'activité global : 1980-2015**

	Variation totale due à la variation des parts de population	Variation totale du taux d'activité global
1980-1995	0.6	2.4
1995-2005	-0.4	-0.4
2005-2015	-2.1	

Source : Aaronson *et al.* (2006, tableau 2, graphique 3).

Cette estimation retient l'hypothèse que le taux d'activité de chaque groupe d'âge ventilé par sexe restera constant. Cependant, comme on a des raisons de penser que l'activité reculera aussi à l'intérieur des catégories d'âge et de sexe, le taux d'activité global diminuera davantage que ne l'indique l'analyse des variations démographiques. On sait en particulier que le taux d'activité des hommes d'âge très actif baisse régulièrement d'un point de pourcentage ou deux tous les dix ans depuis les années 50, notamment en raison d'un recours accru aux prestations d'invalidité, comme on le verra dans la section suivante, ainsi que de départs plus précoces à la retraite. Beaucoup d'autres facteurs son sans doute aussi un rôle à jouer dans cette situation, mais la régularité de la baisse observée fait qu'il est difficile de les démêler. Cela dit, cette stabilité est aussi ce qui facilite le travail de prévision, puisqu'on peut partir du principe que les tendances observées dans le passé vont se poursuivre dans l'avenir. Longtemps, l'effritement progressif de l'activité masculine a été compensé par une augmentation beaucoup plus forte de l'activité féminine, souvent attribuée à l'évolution des mœurs et de la législation. Des auteurs comme Goldin et Katz (2002), par exemple, mettent l'accent sur le rôle de la contraception orale. Aujourd'hui, cependant, ces facteurs semblent s'être stabilisés, et le profil d'activité des femmes s'est nivelé ces dix dernières années.

En tenant compte de ces facteurs et d'autres paramètres, Aaronson *et al.* prévoient qu'au cours de la prochaine décennie le taux d'activité global diminuera d'environ 0.3 point de pourcentage (de la population active) par an. Cette évolution marque un net retournement de tendance, sachant par exemple que le taux d'activité a *augmenté* à un rythme annuel de 0.23 point pendant toute la période comprise entre 1970 et 2000. À supposer que les autres facteurs (notamment la productivité par salarié) restent inchangés, cela se traduirait par trois quarts de point de croissance du PIB potentiel en moins chaque année.

Les projections d'Aaronson *et al.* sont par ailleurs sensiblement plus basses que celles d'autres prévisionnistes, notamment le Congressional Budget Office, le Bureau of Labor Statistics et la Social Security Administration. En ce qui concerne le CBO (2006), dont les estimations sont aussi complètes que celles d'Aaronson *et al.*, la différence tient pour une faible part aux projections des parts de population – le CBO suppose des flux d'immigration beaucoup plus importants que les calculs effectués sur la base des recensements et par conséquent un vieillissement moins marqué de la population. Mais il semble que la divergence la plus importante soit en fait liée aux projections établies au sein des groupes, pour des raisons qui ne sont toutefois pas tout à fait évidentes. Depuis que les estimations d'Aaronson *et al.* ont été publiées, le taux d'activité a nettement *augmenté*. Compte tenu de ces éléments et d'autres facteurs, l'OCDE prévoit une diminution tendancielle du taux d'activité de 0.2 point de pourcentage par an.

## Mesures visant à relever le taux d'activité

Un taux d'activité en repli n'est pas en soi un réel motif de préoccupation. Si les gens décident de prendre leur retraite ou de quitter le marché du travail pour toute autre raison, c'est probablement qu'ils ont pesé les avantages et les inconvénients de cette décision et qu'ils ont tranché dans le sens pour eux le plus favorable. Toutefois, les impôts, les prestations sociales et les régimes de retraite peuvent parfois fausser cette décision et avoir des effets de distorsion que les gouvernements doivent s'efforcer de limiter compte tenu de leurs différents objectifs.

La plus manifeste de ces distorsions est l'effet dissuasif de la fiscalité sur le travail. En théorie, l'incidence de l'impôt est ambiguë : d'un côté, la pression fiscale peut encourager l'activité à cause de la baisse du revenu, de l'autre, elle peut la décourager et entraîner des effets de substitution au détriment du travail. Dans la pratique, les effets de substitution semblent l'emporter, particulièrement en cas de modification temporaire de la fiscalité. La « trêve fiscale » d'un an qui s'est produite en Islande en 1987, après qu'il avait été décidé de prélever l'impôt sur les revenus de l'année en cours au lieu de le calculer sur ceux de l'année précédente, apporte des données intéressantes à ce sujet. Comme le montrent Bianchi, Gudmundsson et Zoega (2001), cette année sans impôt sur le revenu a coïncidé avec une brusque remontée du taux d'emploi qui est passé de 78 % de la durée potentielle du travail exprimée en semaines à 81 % au cours de la même période. En moyenne, chaque point de hausse du salaire après impôt a donc entraîné un surcroît d'activité équivalent à 0.4 % du nombre total de semaines ouvrées.

Plus intéressante encore à bien des égards est l'incidence que peut avoir une modification des taux d'imposition sur une période plus longue, incidence en principe moins marquée que celle de changements temporaires (les effets de revenu étant alors plus marqués et les effets de substitution plus faibles). Un nombre considérable de travaux ont été consacrés à cette question – voir Blundell et Macurdy (1999) ou Gruber (2005) pour un tour d'horizon récent –, d'où il ressort que les décisions du « premier salarié » (principale source de revenu dans un ménage) en matière d'emploi ne sont qu'assez faiblement corrélées aux variations du salaire après impôt, le coefficient d'élasticité de l'offre de main-d'œuvre par rapport au salaire net d'impôt étant dans ce cas de l'ordre de 0.1. Cependant, avec des élasticité comprises entre 0.5 et 1, les ajustements observés pour d'autres membres du ménage qui travaillent apparaissent beaucoup plus importants. Ils tiennent pour l'essentiel à la décision du « deuxième salarié » de prendre ou non un emploi et, pour une plus faible part, à celle d'augmenter ou de diminuer sa durée de travail.

Ces conclusions apportent quelques arguments (certes modestes) en faveur de mesures visant à abaisser les impôts sur le long terme et à restreindre la croissance des dépenses publiques. Elles amènent en particulier à considérer qu'il ne suffit pas d'invoquer les avantages propres aux biens publics pour justifier leur financement par la collectivité : il faut aussi pouvoir démontrer que ces avantages seront assez importants pour compenser la perte nette d'efficacité résultant par ailleurs de la contraction de l'offre de main-d'œuvre que les subventions auront entraînée.

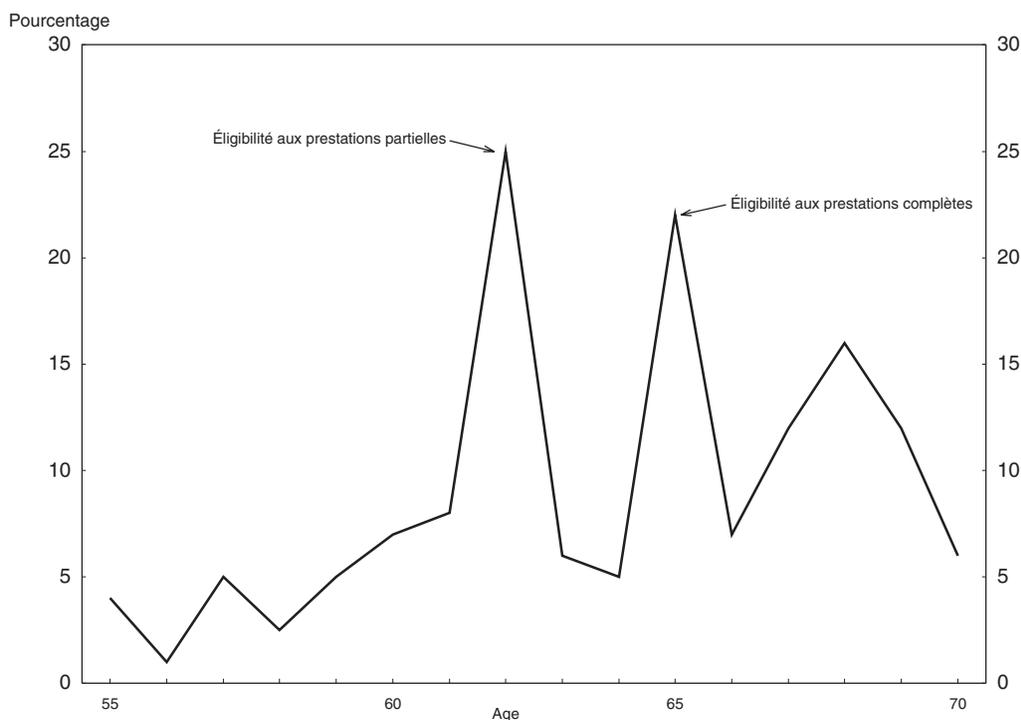
L'une des mesures adoptées par les pouvoirs publics pour agir sur les taux d'activité est un système de crédit d'impôt sur le revenu d'activité connu sous le nom d'Earned Income Tax Credit (EITC). En fait, l'objectif de ce dispositif est avant tout redistributif, à savoir aider les familles à bas revenu. L'EITC est examiné à la fin de ce chapitre, dans le contexte du

salaires minimum, mécanisme qui a pratiquement les mêmes objectifs mais qui occupe une place beaucoup plus importante dans l'action actuelle des pouvoirs publics.

Le programme de sécurité sociale est un autre instrument qui a des conséquences importantes pour l'offre de travail. Comme on peut le voir sur le graphique 2.6, qui illustre les taux de départ à la retraite des hommes à différents âges (nombre de départs en proportion du nombre d'actifs), les sorties d'activité augmentent de façon spectaculaire à l'âge de 62 ans, lorsque les premières prestations de retraite deviennent accessibles, puis à l'âge de 65 ans, lorsque prend effet la retraite à taux plein. Il est intéressant de noter qu'il n'y avait pas de sorties massives d'activité à l'âge de 62 ans avant l'introduction de la retraite anticipée en 1961. Par ailleurs, dans les pays tels que l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas, où l'on peut percevoir une pension de retraite dès l'âge de 60 ans, c'est bien à cet âge-là que les départs montent en flèche (Gruber et Wise, 1999). De toute évidence, l'âge d'ouverture des droits conditionne largement la décision de départ à la retraite. On trouvera dans Gruber et Wise (1999) d'autres données sur ce point.

Relever l'âge des premières prestations de retraite ne va pas sans difficultés. D'après Gruber et Wise, le système de sécurité sociale est actuellement neutre par rapport aux décisions de départ en retraite à cet âge-là : le travailleur qui prend sa retraite un an plus tôt que l'âge normal, par exemple, perçoit une année de prestations en plus et paye une année de cotisations sociales en moins. Cependant, étant donné que les prestations versées en cas de retraite précoce sont ajustées en baisse pour compenser le fait qu'elles dureront probablement plus longtemps, cet ajustement, conjugué au fait que les salaires et donc les prestations ont tendance à augmenter, annule totalement les avantages de la retraite anticipée. Par conséquent, un relèvement de l'âge de la retraite anticipée

Graphique 2.6. **Taux de départs à la retraite des hommes**



Source : Gruber et Wise (1999).

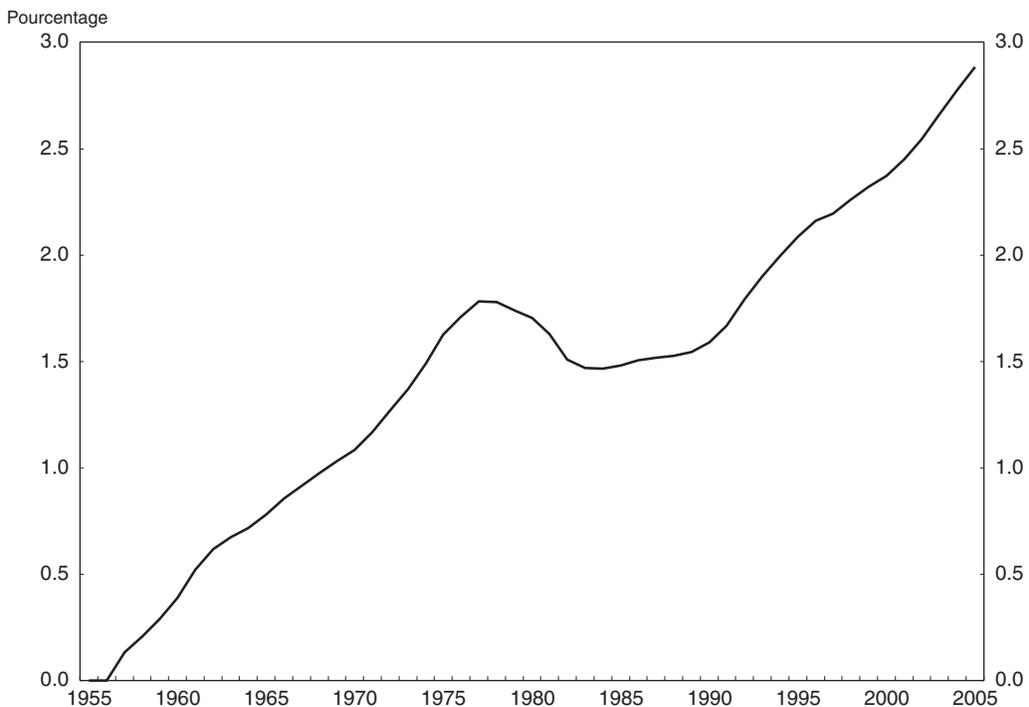
accroîtrait l'offre de travail et les revenus, mais ce faisant il créerait une distorsion (en pénalisant le départ anticipé). De surcroît, la réduction des prestations en cas de retraite anticipée étant actuariellement équitable, elle n'améliorerait pas le financement de la Sécurité sociale.

Il serait plus souhaitable de différer l'âge de la retraite à taux plein, qui fait actuellement l'objet d'un relèvement progressif de 65 à 67 ans. Au-delà de cet âge, en effet, le système de sécurité sociale décourage fortement le maintien en activité. Actuellement, les travailleurs qui décident de continuer à travailler ont droit, au titre du Delayed Retirement Credit, à des mensualités plus élevées au moment de leur retraite, mais cela ne compense pas les prestations auxquelles ils ont renoncé. À la différence d'un relèvement de l'âge de départ anticipé, un relèvement de l'âge de la retraite à taux plein atténue les distorsions. Chose peut-être plus importante, le relèvement de l'âge de la retraite à taux plein réduirait la générosité du système de sécurité sociale et le rapprocherait ainsi de l'équilibre actuariel. La précédente *Étude économique* des États-Unis s'était penchée de plus près sur la situation du système de sécurité sociale et avait recommandé d'accélérer le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge de versement de la retraite à taux plein et de l'indexer par la suite sur l'évolution de l'espérance de vie moyenne. Le temps qui passe ne fait qu'accentuer l'urgence de cette recommandation.

## Prestations d'invalidité

L'augmentation spectaculaire du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité est un des aspects du marché du travail des États-Unis que l'on a tendance à négliger. Comme le montre le graphique 2.7, la part de la population âgée de 16 ans ou plus qui

Graphique 2.7. **Part des bénéficiaires de prestations d'invalidité en pourcentage de la population âgée de 16 ans ou plus**



Source : Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, tableau 5.D3 ; base de données analytiques de l'OCDE.

perçoit une pension d'invalidité (en particulier les travailleurs handicapés, sans les personnes à charge) est passée de zéro au moment où le régime a été créé en 1956 à 3 % en 2005, soit une croissance moyenne de 0.06 point de pourcentage par an. À l'heure actuelle, le taux d'admission dans le régime dépasse largement le taux de sortie, ce qui donne à penser que cette croissance se poursuivra encore pendant un certain temps. La diminution cumulative de l'offre de travail qui en résulte est relativement importante par rapport aux nombreux autres facteurs qui influent sur la production potentielle. De plus, si ces autres influences sont souvent la manifestation de changements dans les préférences ou de changements technologiques, sur lesquels les gouvernements n'ont pas de prise, l'accroissement du nombre des bénéficiaires de prestations d'invalidité est au contraire largement fonction de l'action publique.

Pourquoi le nombre des allocataires de prestations d'invalidité a-t-il autant augmenté? Il ne semble pas que la progression de l'invalidité elle-même en soit la raison : les taux annuels de mortalité des hommes et des femmes âgés de 50 à 64 ans sont tombés respectivement de 29 % et de 17 % entre 1981 et 2001, et d'autres indicateurs de santé témoignent d'améliorations comparables dans le temps. Quant au vieillissement démographique, il ne représente qu'une faible part du doublement des effectifs constaté ces deux dernières décennies.

D'après Bound et Waidman (2001) et Autor et Duggan (2006), une bonne partie de la progression récente tient à l'assouplissement des conditions d'accès aux prestations qui a eu lieu en 1984. Il est devenu plus facile, par exemple, pour les personnes souffrant de douleurs du dos, d'arthrose et de déficience mentale d'obtenir une pension, et c'est ainsi que les troubles musculosquelettiques et les troubles psychiatriques (les catégories correspondantes de la nomenclature), qui ne concernaient qu'une petite fraction des allocataires en 1983, se sont développés au point de fournir le motif de la plupart des admissions en 2003. De plus, comme ces affections se déclarent rapidement et sont assorties d'une faible mortalité, la durée de versement prévue des prestations est passée de 6 ans en 1983 à 14 ans en 2004.

Autre facteur important, les prestations d'invalidité sont devenues plus généreuses. En effet, les allocataires de prestations d'invalidité bénéficient de soins médicaux largement subventionnés dont la valeur relative a considérablement augmenté. En outre, les principaux paramètres servant au calcul des prestations sont indexés sur le salaire moyen et celui-ci a progressé plus vite que le salaire des travailleurs non qualifiés. Ces facteurs ont eu pour effet d'augmenter les taux de remplacement, surtout au bas de l'échelle des salaires et pour les travailleurs qui n'ont pas d'assurance-maladie. Comme le montre le tableau 2.3, pour un homme âgé de 50 à 61 ans qui se situe au 10<sup>e</sup> centile de la répartition des salaires, le taux de remplacement est passé de 68 % en 1984 à 86 % en 2002. Cela semble élevé, et l'augmentation qui s'est produite, apparemment involontaire, n'est

**Tableau 2.3. Taux de remplacement chez les hommes âgés de 50 à 61 ans**

	Pourcentage	
	1984	2002
10 <sup>e</sup> centile	68	86
Médiane	34	46
90 <sup>e</sup> centile	18	22

Source : Autor et Duggan (2006).

en tout cas pas imputable à l'intervention directe du législateur. L'indexation de la tranche inférieure sur l'indice des prix à la consommation permettrait de rétablir la hiérarchie initiale des taux de remplacement.

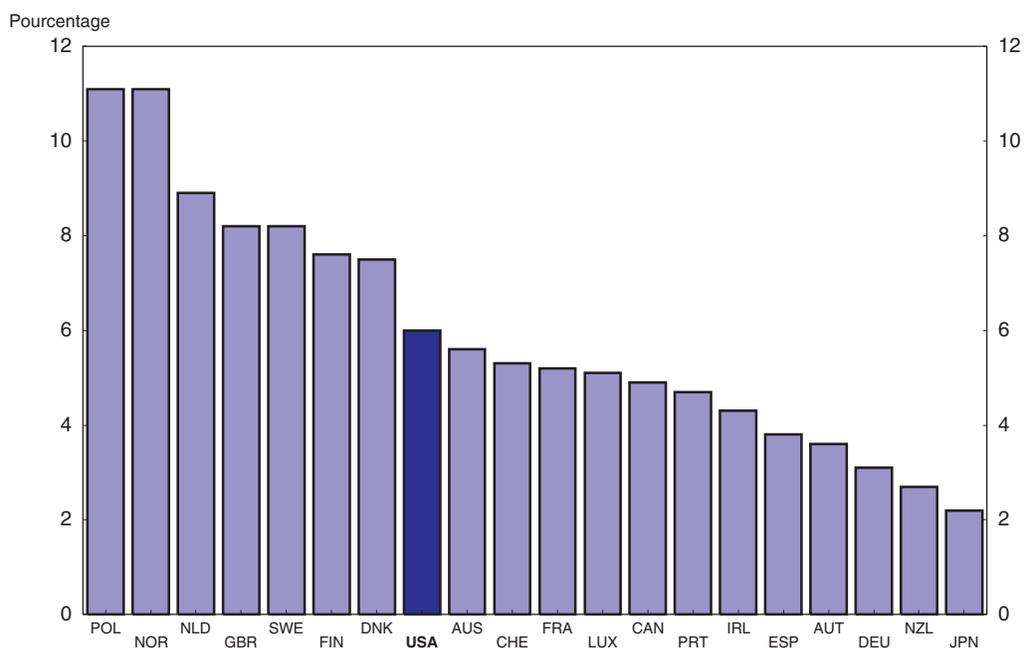
Comme on pouvait s'y attendre dans ces circonstances, les travailleurs peu qualifiés ont représenté une grande partie des nouveaux bénéficiaires des prestations d'invalidité: entre 1984 et 2004, le taux d'admission est passé de 15 % à 20 % pour les hommes de 55 à 64 ans n'ayant pas achevé leurs études secondaires, mais seulement de 3 % à 4 % pour les hommes titulaires d'un diplôme universitaire.

À l'origine, l'assurance-invalidité a été conçue pour assurer une indemnisation en cas « d'invalidité totale et permanente ». Si cette intention initiale avait été respectée, les effets incitatifs que suscitent des taux de remplacement élevés ne seraient pas un problème. Cependant, vu les réinterprétations qui ont eu lieu par la suite et la façon dont le régime a été administré, il n'est pas rare aujourd'hui que des pensions d'invalidité soient versées à des personnes capables de travailler. La preuve la plus évidente en est que des facteurs sans rapport avec l'incapacité physique, comme l'éducation (voir le paragraphe précédent) ou le cycle économique, ont un impact important sur le nombre de bénéficiaires. Pendant les deux dernières périodes de récession, les demandes de pensions d'invalidité ont augmenté d'un quart environ avant de retomber à mesure que l'économie se redressait (Autor et Duggan, 2006, graphique 4). Si l'on a de bonnes raisons de s'attendre à ce que l'éducation et le chômage soient étroitement corrélés avec l'incapacité partielle, on voit moins pourquoi ces facteurs devraient affecter l'incapacité totale ou permanente.

Bien qu'il soit difficile d'effectuer des mesures précises de l'effet des prestations d'invalidité sur l'offre de travail, Bound (1999), Bound, Burkhauser et Nichols (2001) et Chen et van der Klauuw (2005) estiment que l'offre de travail des hommes âgés de plus de 45 ans qui demandent une prestation d'invalidité pourrait être supérieure d'un tiers environ si cette prestation n'existait pas. Analysant les changements apportés au système d'assurance du Québec, qui est assez comparable à celui des États-Unis, mais qui a permis de procéder à des tests particulièrement éclairants, Gruber (2000) montre qu'une augmentation de 36 % des prestations entraîne une hausse de 12 % du taux de non-activité chez les hommes âgés.

Les prestations d'invalidité aux États-Unis ne sont pas anormales au regard des autres pays (OCDE, 2003). Les taux de bénéficiaires des États-Unis sont proches de la moyenne OCDE (graphique 2.8)<sup>5</sup>, encore qu'ils augmentent assez rapidement. Les taux de remplacement semblent similaires (même s'il est difficile d'obtenir une mesure standardisée); toutefois, du fait que les salaires des travailleurs non qualifiés sont plus bas, le niveau global des prestations tend à être un peu plus réduit aux États-Unis. Il s'avère ainsi que les objectifs fondamentaux du programme font l'objet d'un large consensus.

Par conséquent, en matière d'assurance-invalidité une action judiciaire peut impliquer des arbitrages délicats entre des objectifs concurrents. Cependant, une réforme semble bel et bien justifiée. La dernière modification importante de la législation remonte au début des années 80 et, comme on l'a vu plus haut, le programme a évolué depuis lors de façon inattendue. Au bas de l'échelle des salaires, en particulier, et pour les travailleurs qui n'ont pas d'assurance-maladie, les taux de remplacement sont montés à des niveaux tellement élevés qu'ils encouragent les travailleurs valides à quitter la vie active.

Graphique 2.8. **Taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité**<sup>1</sup>Personnes âgées de 15 à 64 ans<sup>2</sup>

1. Les données se rapportent à 2004, sauf pour les États-Unis (2003), la France (2003) et le Canada (2002).

2. Le groupe d'âge considéré comprend les personnes de 20 à 64 ans en Australie, au Danemark, au Luxembourg, en Norvège, en Pologne, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse.

Source : OCDE (2006b, 2007), Carcillo et Grubb (2006).

Les propositions tendant à rendre les prestations d'invalidité moins généreuses se heurtent à des obstacles politiques et économiques évidents. Un autre moyen de réduire les taux de remplacement serait de fournir une assurance médicale aux travailleurs présentant une incapacité partielle. Toutefois, cette mesure aurait un coût pour le budget et soulèverait des questions délicates en termes de politique de santé. Bien que la réduction des taux de remplacement soit un objectif souhaitable, il serait peut-être plus facile de mieux cibler l'attribution des prestations sur ceux qui sont vraiment dans l'incapacité de travailler. Autor et Duggan (2006) proposent de recourir plus largement aux évaluations médicales indépendantes et de faire en sorte que les intérêts du contribuable soient légalement représentés dans les instances d'appel. D'après eux, ces réformes permettraient d'écarter un plus grand nombre de demandes de prestations injustifiées, et donc de réduire les incitations négatives, sans pénaliser les personnes qui ont véritablement besoin du régime d'invalidité.

Il convient d'accorder une attention particulière à l'interaction entre des taux de remplacement élevés et l'élargissement des critères d'accès aux prestations pour tenir compte d'incapacités difficiles à vérifier comme les douleurs dorsales et les troubles psychiatriques. L'une ou l'autre de ces caractéristiques n'a pas nécessairement, en soi, une incidence importante. Mais c'est ensemble qu'elles conduisent à des abus. Voilà pourquoi il est plus impératif encore de réduire les taux de remplacement quand on est en présence d'incapacités difficiles à évaluer. Une politique qui irait explicitement dans ce sens paraîtrait injuste, mais on pourrait obtenir le même résultat en instaurant des niveaux de contrôle successifs auxquels il faudrait satisfaire pour pouvoir être pris en charge par le

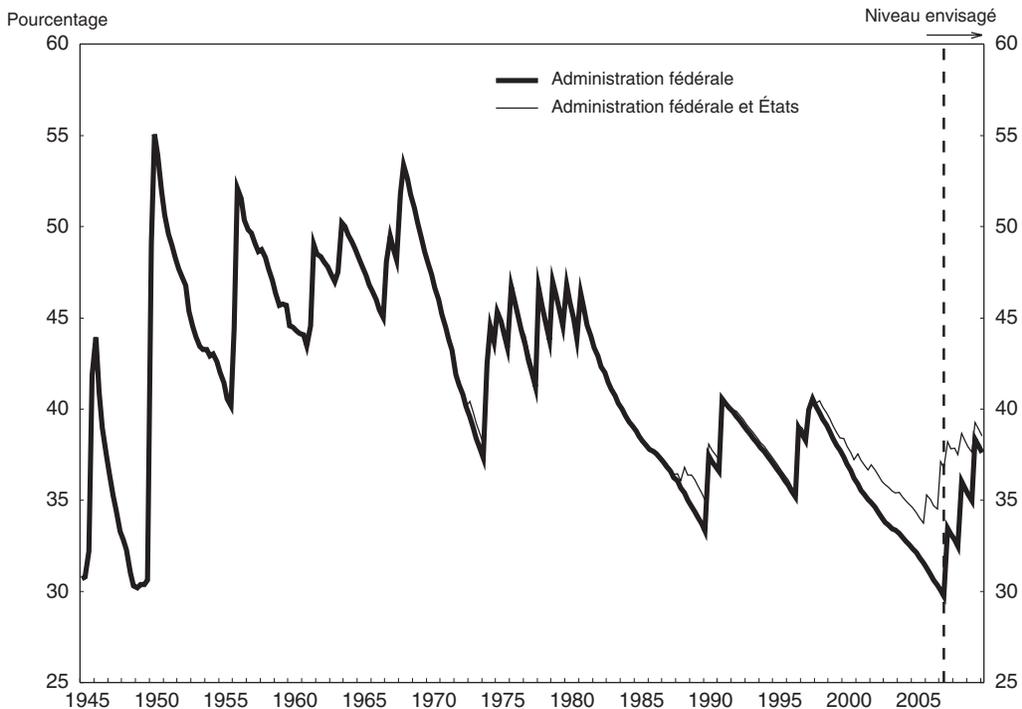
régime. De cette façon, ceux qui ont un handicap manifeste percevraient plus rapidement des prestations (et pour des montants par conséquent plus élevés en valeur actualisée) que ceux dont le cas est plus incertain.

## Le salaire minimum

Au milieu de 2007, le Congrès devrait relever le salaire minimum pour le porter de son niveau actuel de 5.15 USD à 7.25 USD au cours des deux prochaines années, soit une hausse de 41 %. (À la date d'établissement de la présente *Étude*, les deux Chambres avaient adopté des textes à cet effet, mais ceux-ci devaient encore passer en commission de conciliation.) Le montant nominal de l'augmentation peut paraître très important, mais il surestime l'ampleur du changement pour deux raisons. D'abord, parce qu'une bonne partie de la revalorisation ne constitue en fait qu'un rattrapage tardif de l'inflation, et ensuite parce que 29 États et le District de Columbia ont déjà des salaires minimums supérieurs au minimum fédéral et qu'ils absorberont donc une grande partie de la hausse. À l'heure actuelle, si l'on retient la valeur la plus élevée dans chaque État, qu'il s'agisse du minimum fédéral ou du minimum local, le salaire minimum moyen s'établit à 6.40 USD l'heure<sup>6</sup>. La proposition de loi en discussion au Congrès le porterait à 7.40 USD (à législation inchangée dans les États), ce qui le ferait passer de 37 % à 39 % des gains horaires moyens du personnel d'exécution – à supposer que ceux-ci continuent d'augmenter au rythme de 4 % par an. Comme le montre le graphique 2.9, ce niveau serait encore assez bas par rapport aux périodes passées.

Le débat sur les avantages et les inconvénients du salaire minimum divise les spécialistes. D'un côté, il y a ceux qui mettent en avant les effets négatifs sur l'emploi et le manque d'efficacité du ciblage. C'est le point de vue clairement exposé par Neumark

Graphique 2.9. **Salaire minimum en pourcentage des gains horaires moyens**



Source : Calculs de l'OCDE de Tulip (2004), Employment Standards Administration, Bureau of Labour Statistics.

(2006). De l'autre, il y a notamment les 650 économistes qui ont signé une pétition en faveur d'une hausse du salaire minimum (Economic Policy Institute, 2006) et qui, chacun pour des raisons qui lui sont propres, semblent être d'avis que les conséquences pour l'emploi seront modestes en regard des effets positifs attendus sur la répartition des revenus.

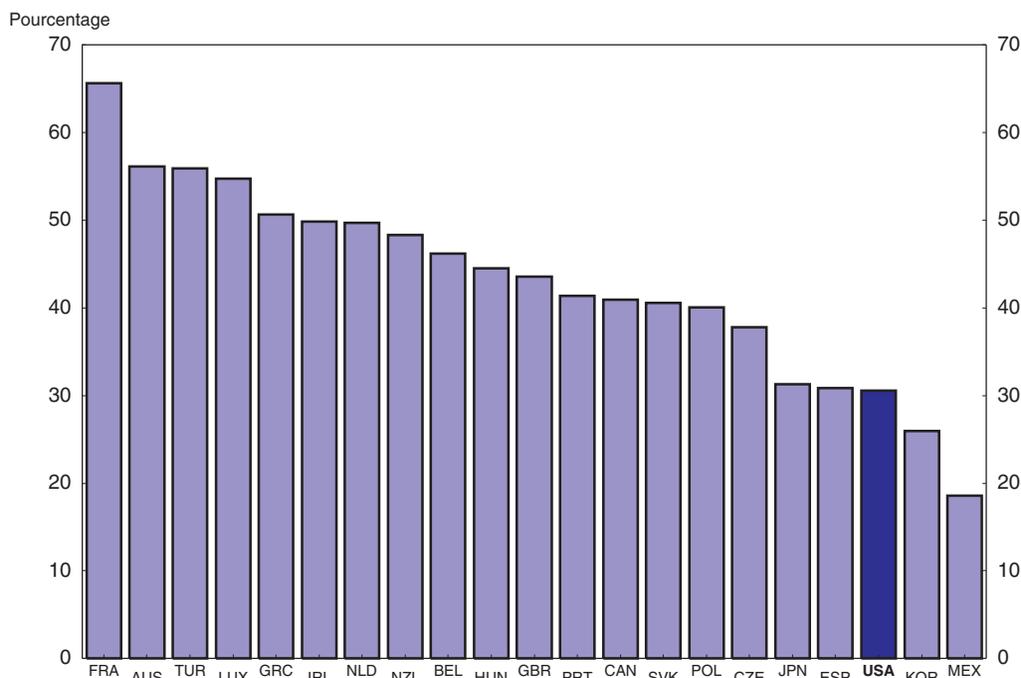
Du point de vue des pouvoirs publics, cependant, l'important est de savoir si le salaire minimum est le meilleur instrument qui soit pour atteindre les objectifs visés. Sur cette question, les avis des experts sont beaucoup plus tranchés. D'après Gary Becker (2006) et N. Gregory Mankiw (2006), « la plupart de ceux qui militent en faveur de la hausse du salaire minimum, dans les milieux informés, ne pensent pas qu'il s'agit d'un moyen efficace pour réduire le taux de pauvreté ». Ce point est important car parmi les parlementaires qui veulent augmenter le salaire minimum, l'argument le plus souvent entendu est précisément celui de la lutte contre la pauvreté.

Le manque d'efficacité du salaire minimum en tant que moyen d'action pour les pouvoirs publics tient à trois raisons :

Premièrement, le salaire minimum ne présente aucun avantage pour beaucoup de travailleurs pauvres. Il ne peut rien pour le travailleur en chômage temporaire, pour le travailleur à temps partiel ou pour le travailleur entouré d'une famille nombreuse. Il ne peut rien par rapport à l'Earned Income Tax Credit (EITC), l'autre grand dispositif dont dispose le gouvernement fédéral pour aider les travailleurs pauvres, qui tient compte expressément quant à lui de la taille des ménages et qui, parce qu'il porte sur le revenu annuel et non sur le revenu horaire, est intéressant pour ceux qui ne sont pas en mesure de travailler autrement qu'à temps partiel ou de façon temporaire.

Graphique 2.10. **Salaire minimum en pourcentage du salaire médian**

2005



Source : OCDE, Statistiques de la population active, 2006.

Deuxièmement, le salaire minimum avantage beaucoup de travailleurs qui ne sont pas pauvres. Parmi les travailleurs à bas salaires, beaucoup comme les jeunes et les femmes mariées appartiennent à la classe moyenne. En 2005, 15 % seulement des 12.8 millions de travailleurs qui percevaient un salaire inférieur à 7.25 USD l'heure étaient des pauvres (tableau 2.4). En revanche, 46 % de ces mêmes travailleurs appartenaient à des ménages disposant d'un revenu plus de trois fois supérieur au seuil de pauvreté. Là encore, la situation contraste avec la répartition des bénéficiaires de l'EITC. D'après la même source de données, 39 % des paiements versés au titre de l'EITC l'ont été à des familles pauvres et 6 % seulement à des actifs dont le ménage disposait de plus du triple du revenu correspondant au seuil de pauvreté. De plus, si l'on augmentait le crédit d'impôt prévu par l'EITC, 58 % à 60 % de cette majoration (selon les paramètres qui seraient ajustés) bénéficieraient à des familles pauvres.

Troisièmement, le salaire minimum peut sensiblement réduire l'emploi. Des études récentes (voir par exemple, Card et Krueger, 1995) ont abouti à la conclusion que les hausses du salaire minimum ont des effets négligeables sur l'emploi, mais tel n'est pas le cas de travaux plus anciens (passés en revue dans Brown, 1999) dans lesquels il semble que les effets mis en évidence soient au contraire systématiquement négatifs. Cependant, il ne faudrait pas exagérer les différences. Dans la mesure où les travaux en question s'intéressaient uniquement à certains groupes restreints de la population active, par exemple les jeunes et les travailleurs peu qualifiés, les effets qu'ils décrivent s'agissant du salaire minimum sont en fait très limités au niveau global. Par conséquent, d'un point de vue pratique (et non plus théorique), il n'y a pas vraiment de contradiction entre ces deux courants de la recherche. Cela dit, ces derniers temps, le constat général des chercheurs est plutôt que les effets directs du salaire minimum sur l'emploi sont négatifs, bien que probablement limités. Pour un tour d'horizon complet (150 pages!) des travaux récents, voir Neumark et Wascher (2006). Neumark (2006) propose également un aperçu plus synthétique (quoique plus dogmatique).

En ce qui concerne les effets indirects, ils sont probablement plus importants. Ainsi, Tulip (2004), Grossman (1983), Spriggs et Klein (1994) et d'autres ont constaté que les hausses du salaire minimum se répercutent sur les autres salaires et favorisent l'inflation si le chômage n'augmente pas. De même, Juhn, Murphy et Topel (2002) montrent que ces hausses ont des effets importants sur l'offre de travail non qualifié et sont créatrices de chômage si l'emploi n'augmente pas. D'autres études, recensées par Brown (1999) et Neumark (2006) donnent à penser que le salaire minimum fait obstacle à la formation, aux

**Tableau 2.4. Répartition des travailleurs à bas salaire et paiements au titre de l'EITC par tranche de revenu des ménages (après impôts et transferts)**

Revenu du ménage (après impôts et transferts)	Répartition des travailleurs dont le salaire est inférieur à 7.25 USD l'heure (%)	Répartition des paiements au titre de l'EITC (%)
Inférieur au seuil de pauvreté	15	39
Entre 1 et 1.5 fois le seuil de pauvreté	13	29
Entre 1.5 et 2 fois le seuil de pauvreté	9	16
Entre 2 et 3 fois le seuil de pauvreté	18	10
Plus de 3 fois le seuil de pauvreté	46	6
Total	100	100

Source : CBO (2007, tableaux 2 et 4) sur la base de données de mars 2005 tirées du Current Population Survey. Pour des estimations antérieures ou plus détaillées, voir Burkhauser et Sabia (2005).

études, à la mobilité professionnelle et au placement sur le marché du travail. On peut avoir des raisons d'être sceptique à l'égard de nombre de ces résultats, surtout en ce qui concerne l'ampleur des effets relevés – dont beaucoup sont sans doute limités – mais il n'y a en revanche aucune raison théorique ou empirique de supposer que ces effets sont positifs. Par conséquent, les risques de dégradation de la situation du marché du travail qui accompagnent un salaire minimum élevé, dont les avantages sont par ailleurs difficiles à en mettre en évidence, semblent assez clairs pour que les pouvoirs publics veuillent chercher à les éviter.

Là encore, le contraste est évident avec l'Earned Income Tax Credit qui stimule l'emploi au lieu de le réduire. En principe, l'impact sur l'emploi de subventions salariales comme l'EITC peut être soit positif, soit négatif en raison des effets de revenu et de substitution qui peuvent se produire et de la hausse des taux marginaux d'imposition qu'entraîne le retrait progressif de la subvention. Dans la pratique, les études montrent que les effets négatifs sont difficiles à discerner, tandis que les effets positifs apparaissent substantiels. Holt (2006) et Eissa et Hoyes (2005) notent (selon les propres termes d'Eissa et Hoyes) que « la conclusion qui se dégage de la plupart des travaux empiriques est que l'EITC s'est avéré particulièrement utile pour encourager l'emploi des parents isolés, surtout des mères ». Par exemple, Eissa et Leibman (1996) ont observé que l'extension de l'EITC en 1986 avait fait progresser le taux d'activité des mères isolées de l'ordre de 1.4 à 3.7 points de pourcentage. Des études ont également mis en évidence des répercussions *négatives* sur l'activité des femmes dans les ménages à deux revenus, mais ces effets sont plus faibles et plus difficiles à distinguer. Par ailleurs, ces recherches n'impliquent pas que des résultats tout aussi favorables seraient nécessairement obtenus pour des niveaux plus élevés de l'EITC.

Si l'EITC permet d'atteindre les objectifs du salaire minimum plus directement, plus efficacement et avec moins de risques de perte d'emplois, pourquoi tant de dirigeants préfèrent-ils alors relever le salaire minimum? La réponse la plus couramment donnée à cette question renvoie à la visibilité des coûts. Lorsqu'on augmente le salaire minimum, ce sont d'abord les employeurs qui financent la hausse, mais on peut penser que beaucoup d'entre eux la répercutent ensuite sur les prix. Or les consommateurs ne savent pas toujours très bien pourquoi les prix augmentent. L'EITC, au contraire, suppose des transferts budgétaires parfaitement compréhensibles pour tous les contribuables. On dit parfois qu'il est plus difficile d'étendre l'EITC, à cause des « contraintes budgétaires » telles que les règles explicites ou implicites du PAYGO (obligation de compenser les charges nouvelles), que d'augmenter le salaire minimum. En d'autres termes, les ménages accepteront plus volontiers une réduction de leur revenu disponible net si elle résulte d'une hausse des prix que d'une hausse des impôts.

### Encadré 2.1. **Recommandations concernant l'emploi potentiel**

Relever l'âge de la retraite au titre de la sécurité sociale supprimerait les distorsions en faveur de la retraite anticipée et rapprocherait les comptes du système de l'équilibre actuariel.

- Accélérer le relèvement de 65 à 67 ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de la sécurité sociale à taux plein et l'indexer par la suite sur l'évolution de l'espérance de vie.

### Encadré 2.1. **Recommandations concernant l'emploi potentiel** (suite)

Les effets désincitatifs du système d'assurance-invalidité se sont involontairement accentués du fait de la baisse des salaires relatifs des travailleurs non qualifiés et de l'augmentation de la valeur réelle des prestations d'assurance-maladie, qui ont dissuadé une part croissante de la population de rester sur le marché du travail.

- Réduire les taux de remplacement élevés.
- Durcir les critères d'admission ; en particulier, différer l'attribution des prestations en cas d'incapacité difficile à vérifier.
- Envisager de recourir plus largement aux évaluations médicales indépendantes et de faire en sorte que l'administration de la sécurité sociale soit légalement représentée dans les instances d'appel.

Le salaire minimum est un moyen d'action inefficace et inefficent pour améliorer le sort des travailleurs pauvres. Il avantage de nombreux travailleurs qui ne sont pas pauvres et ne fait rien pour beaucoup de ceux qui le sont, et il risque d'entraîner de lourdes pertes en termes d'emploi. En revanche, le système de crédit d'impôt sur le revenu d'activité (Earned Income Tax Credit) permet d'atteindre les objectifs du salaire minimum de manière plus directe et avec des effets positifs sur l'emploi.

- Il faudrait éviter de procéder à de nouvelles hausses du salaire minimum au niveau fédéral comme au niveau des États.
- Il faudrait renforcer l'Earned Income Tax Credit.

### Notes

1. La décomposition effectuée par l'OCDE diffère de nombreuses autres en ce qu'elle ne fait pas de distinction entre les tendances du secteur des entreprises non agricoles et celles de l'ensemble de l'économie. Chaque méthode a ses avantages – celle de l'OCDE a le mérite d'être plus simple, plus transparente et de mieux se prêter aux comparaisons internationales.
2. La comptabilisation de la pluriactivité dans l'enquête auprès des établissements, qui augmente les estimations de l'emploi par rapport à celles calculées sur la base de l'enquête auprès des ménages, explique une partie de la différence entre les deux mesures. Mais la divergence la plus importante vient peut-être de l'immigration illégale, que les ménages sont sans doute moins enclins à déclarer que les entreprises. Pour un examen de la question, voir Perry (2005) et Wascher (2005).
3. Les projections relatives à l'écart entre les statistiques de l'emploi sont une autre cause importante des révisions opérées par l'OCDE. Comme l'emploi selon l'enquête auprès des ménages a continué de progresser plus vite que l'emploi calculé sur la base de l'enquête auprès des établissements, l'OCDE a accordé plus de poids à la probabilité que cette tendance se poursuive (jusqu'au prochain rééchantillonnage opéré par le Bureau of the Census), facteur qui est peut-être plus spécifique au cadre de calcul particulier de l'OCDE et qui reçoit moins d'attention de la part des autres prévisionnistes.
4. Les estimations de productivité calculées par l'OCDE portent maintenant sur l'ensemble de l'économie, alors qu'auparavant elles concernaient uniquement le secteur des entreprises (voir la note 1).
5. Le taux de bénéficiaire qui ressort du graphique 2.8 est plus élevé que celui du graphique 2.7 car il tient compte des invalides de guerre et des prestataires du programme SSI et exclut la population âgée de plus de 65 ans.
6. La valeur la plus élevée entre le minimum fédéral et le minimum de l'Etat pour chaque État et pour le District de Columbia est pondérée par la part du territoire considéré dans l'emploi national.

## Bibliographie

- Aaronson, S., Fallick, B., Figura, A., Pingle, J. et W. Washer (2006), « The Recent Decline in the Labor Force Participation Rate and its Implications for Potential Labor Supply », *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Autor, D. et M. Duggan (2003), « The Rise in the Disability Rolls and the Decline in Unemployment », *Quarterly Journal of Economics*, février.
- Autor, D. et M. Duggan (2006), « The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding », National Bureau of Economic Research, *Working Paper* n° 12436, août.
- Becker, G. (2006), « On Raising the Minimum Wage » 26 novembre. [www.becker-posner-blog.com](http://www.becker-posner-blog.com).
- Beffy P-O., P. Ollivaud, P. Richardson, F. Sédillot (2006), « New OECD Methods for Supply-side and Medium-term Assessments: A Capital Services Approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 482.
- Bianchi, M., B. R. Gudmundsson, et G. Zoega (2001), « Iceland's Natural Experiment in Supply-Side Economics », *American Economic Review*. 1564-79.
- Blundell, R. et T. MacCurdy (1999), « Labor Supply: A review of alternative approaches » in O. Ashenfleter et D. Card (dir. publ.), *Handbook of Labor Economics*, volume 3a, chapitre 27.
- Bound, J., R. Burkhauser et A. Nichols (2001), « Tracking the Household Income of SSDI and SSI Applications », *University of Michigan Retirement Research Center Working Paper* n° 2001-09.
- Bound, J. et T. Waidman (2001), « Accounting for Recent Declines in Employment Rates Among the Working-Aged Disabled », *NBER Working Paper* n° 7975. Cambridge, MA.
- Brown, C. (1999), « Minimum wages, employment, and the distribution of income » in O. Ashenfleter and D. Card (dir. publ.), *Handbook of Labor Economics* vol. 3b, Elsevier.
- Burkhauser, R. et J. Sabia (2005), « Raising the Minimum Wage: Another Empty Promise to the Working Poor », *Employment Policies Institute*, août.
- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: the role of active labour market policies », *Documents de travail de l'OCDE : Questions sociales, emploi et migrations* n° 36.
- Card, D. et A.B. Krueger (1995), *Myth and Measurement: the New Economics of the Minimum Wage*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Chen, S. et W van der Klauuw (2005), « the Work Disincentive Effects of the Disability Insurance Program in the 1990s », document interne.
- Congressional Budget Office (2006), « Projecting Labor Force participation and earnings in CBO's Long Term Microsimulation Model » *Congressional Budget Office Background Paper*, octobre.
- Congressional Budget Office (2007), « Response to a Request by Senator Grassley about the Effects of Increasing the Federal Minimum Wage Versus Expanding the Earned Income Tax Credit ».
- Economic Policy Institute (2006), « Hundreds of Economists Say: Raise the Minimum Wage », consultable sur [www.epinet.org/content.cfm/minwagestmt2004](http://www.epinet.org/content.cfm/minwagestmt2004).
- Eissa, N. et H. Hoynes (2005), « Behavioral Responses to Taxes: Lessons from the EITC and Labor Supply », *NBER working paper* n° 11729, novembre.
- Eissa, N. et J.B. Leibman (1996), « Labour Supply Responses to the Earned Income Tax Credit », *Quarterly Journal of Economics*, 111, mai, p. 605-37.
- Goldin, C., L.F. Katz (2002), « The Power of the Pill: Oral Contraceptives and Women's Career and Marriage Decisions », *Journal of Political Economy*, vol. 110, n° 4.
- Grossman, J.B., (1983), « The Impact of the Minimum Wage on Other Wages », *Journal of Human Resources*; 18(3), été, p. 359-78.
- Gruber, J. (2000), « Disability Insurance Benefits and Labor Supply », *Journal of Political Economy* 108, décembre.
- Gruber, J. (2005), *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers.
- Gruber, J. et D. Wise (1999), « Introduction and Summary », in *Social Security and Retirement around the World*, sous la direction de J. Gruber et D. Wise, University of Chicago.
- Holt, S. (2006), « The Earned Income Tax Credit at Age30: What We Know », *The Brookings Institution*, février.

- Jorgenson, D., M. Ho et K. Stiroh (2007), « A Retrospective Look at the US Productivity Growth Resurgence », *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports*, n° 277.
- Juhn, C., K.M. Murphy, et R.H. Topel (2002), « Current Unemployment, Historically Contemplated » *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Mankiw, N. G. (2006), « Minimum Wage as a Symbol », 27 novembre. [www.gregmankiw.blogspot.com](http://www.gregmankiw.blogspot.com).
- Neumark, D. et W. Washer (2006), « Minimum Wages and Employment: a Review of Evidence from the New Minimum Wage Research », NBER working paper series n° 12663, novembre.
- Neumark, D. (2006), « The Economic Effects of Minimum Wages », Show-Me Institute, Policy Study n° 2, octobre.
- OCDE (2003), *Transformer le handicap en capacité*, Paris.
- OCDE (2006a), Sources et méthodes des Perspectives économiques de l'OCDE.
- OCDE (2006b), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles : Norvège, Pologne, Suisse*, Paris.
- OCDE (2007), *Maladie, invalidité et travail : surmonter les obstacles : Australie, Luxembourg, Espagne, Royaume-Uni*, Paris.
- Perry, G. (2005), « Gauging Employment: Is the Professional Wisdom Wrong? », *Brookings Papers on Economic Activity*, automne, p. 285-312.
- Spriggs, W.E. et B.W. Klein (1994), *Raising the Floor: The Effects of the Minimum Wage on Low-wage Workers*. Washington, D.C., Economic Policy Institute.
- Tulip, P. (2004), « Do Minimum Wages Raise the NAIRU? », *Topics in Macroeconomics* vol. 4, numéro 1, The Berkeley Electronic Press.
- Wascher, W. (2005), commentaire sur l'article de George Perry « Gauging employment: is the professional wisdom wrong? », *Brookings Papers on Economic Activity*, automne, p. 312-319.

## ANNEXE 2.A1

## *La décomposition de la production potentielle dans les calculs de l'OCDE*

Il est supposé que le PIB potentiel (GDPVTR) reflète une fonction de production de type Cobb-Douglas, où les services tirés du travail (LABOUR) et les services tirés du capital (KTVS) sont multipliés par la productivité totale des facteurs (TFP) selon la formule suivante :

$$\text{GDPVTR} = \text{TFP} * \text{LABOUR}^{.68} * \text{KTVS}^{.32}$$

Où 0.68 est la part du travail\* et la plupart des symboles sont ceux utilisés dans la base de données de l'OCDE. La fonction exprimée sous forme de logarithmes et de différences premières fait ressortir les variations de la croissance potentielle (qui correspondent à peu près à des pourcentages de variation) en fonction de la croissance de la productivité, du travail et du capital.

$$\Delta \ln(\text{GDPVTR}) = \Delta \ln(\text{TFP}) + 0.68 \Delta \ln(\text{LABOUR}) + 0.32 \Delta \ln(\text{KTVS})$$

L'apport de travail, ou nombre total d'heures, est égal au nombre moyen d'heures (HRST) multiplié par l'emploi potentiel (ETPT), celui-ci correspondant à l'évolution tendancielle des effectifs non agricoles auxquels sont ajoutées des estimations de l'emploi agricole et de l'emploi non salarié.

$$\text{LABOUR} = \text{HRST} * \text{ETPT}$$

La mesure de l'emploi potentiel qui ressort de l'enquête auprès des ménages (ETS) est égale au produit des tendances démographiques (POPT), du taux d'activité (LFPRS) et du taux de plein emploi (1-NAIRU).

$$\text{ETS} = \text{POPT} * \text{LFPRS} * (1 - \text{NAIRU})$$

En multipliant la mesure de l'emploi tirée de l'enquête sur les ménages par l'écart statistique entre les données (CLFS = ETPT/ETS), on obtient :

$$\text{LABOUR} = \text{HRST} * \text{CLFS} * \text{POPT} * \text{LFPRS} * (1 - \text{NAIRU})$$

Puis, en exprimant les variables sous forme de logarithmes et de différences premières, on calcule comme suit le pourcentage de variation approximatif de l'apport de travail :

$$\Delta \% \text{LABOUR} \approx \Delta \% \text{HRST} + \Delta \% \text{CLFS} + \Delta \% \text{POPT} + \Delta \% \text{LFPRS} + \Delta \% (1 - \text{NAIRU})$$

Les éléments du membre de droite sont ceux qui figurent dans le tableau 2.1.

\*Celle-ci est plus élevée que la part des salariés indiquée dans le graphique 1.7, ce pour plusieurs raisons, dont la plus importante est qu'elle englobe une estimation de la part de travail des non-salariés.



## Chapitre 3

# Assurer la viabilité budgétaire

*L'amélioration récente des finances publiques fédérales tient au dynamisme inattendu des recettes fiscales et non à des mesures discrétionnaires, les dépenses publiques en proportion du PIB continuant d'augmenter. Le nouvel objectif officiel d'équilibre du budget fédéral unifié en 2012 constitue un minimum, car les perspectives à plus long terme sont plutôt sombres. La réintroduction de règles budgétaires pourrait être utile pour y parvenir. Mais la réforme des programmes de prestations sociales est l'impératif principal. Avec la législation actuelle, les dépenses publiques pour les retraites et la santé devraient être proches au milieu du siècle d'un cinquième du PIB (soit l'équivalent des dépenses fédérales totales actuelles). Avec la forte augmentation des déficits budgétaires, la dette publique pourrait alors atteindre le double du PIB. La situation est particulièrement préoccupante pour les soins de santé, où les pressions sur les coûts aggravent l'effet du vieillissement. Faudra-t-il accroître les recettes ? Cela sera fonction de l'efficacité des mesures de maîtrise des dépenses. Mais, en tout état de cause, une réforme fiscale est souhaitable pour améliorer l'efficacité économique.*

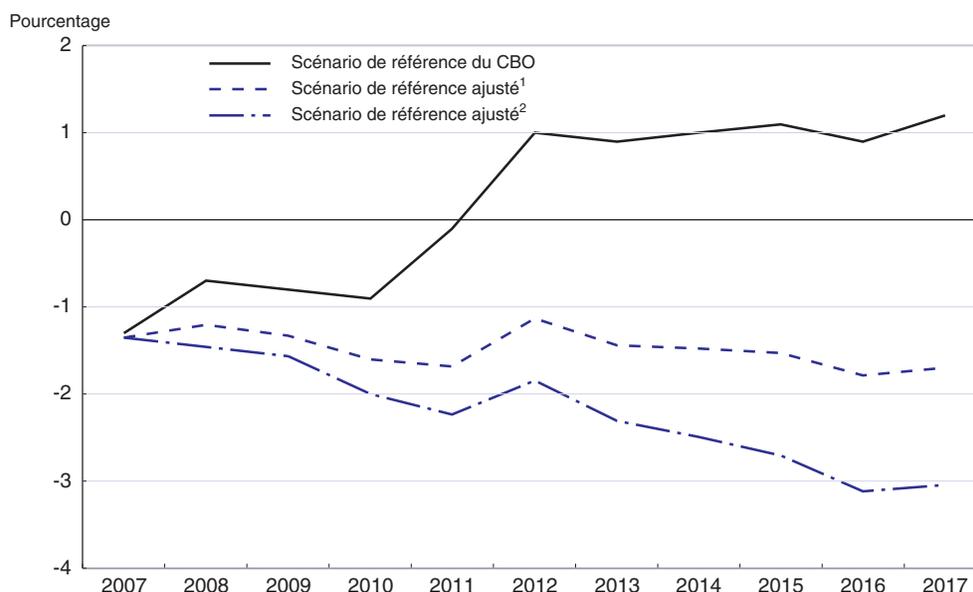
La baisse récente du déficit public fédéral (voir le chapitre 1) ne veut pas dire que les problèmes budgétaires à long terme se soient sensiblement modifiés (Congressional Budget Office, 2007b). Bien au contraire, il semble que ce soit le « calme avant la tempête » (Federal Reserve Board, 2007), car la trajectoire budgétaire actuelle est « aussi imprudente qu'insoutenable » (Government Accountability Office, 2007a). S'il faut s'alarmer, c'est à cause des grands programmes de prestations sociales, dont les dépenses devraient quasiment doubler en proportion du PIB ces deux prochaines décennies en raison du vieillissement de la population et des pressions qui s'exerceront sur les coûts. Pour donner un ordre d'idées, si les dépenses publiques fédérales totales devaient se maintenir à leur niveau actuel par rapport au PIB, les dépenses discrétionnaires, en l'absence de réforme des programmes de prestations sociales, devraient être réduites de plus de moitié en 2030. Et les pressions budgétaires liées à ces programmes continueront de croître les décennies suivantes, quoique à un rythme plus modéré. En attendant, parce qu'on n'a guère progressé pour régler cette question et que les déficits budgétaires persistent, les passifs publics totaux recensés, les engagements nets relatifs aux assurances sociales et les autres engagements budgétaires ont continué de s'accroître; ils représentaient l'an dernier à peu près quatre fois le PIB du pays. On voit donc bien qu'il est indispensable d'agir sans tarder. Rétablir l'équilibre budgétaire dans le court terme et placer le pays sur une trajectoire budgétaire viable à plus long terme exigera une plus stricte discipline budgétaire, mais surtout une réforme des transferts sociaux et de la fiscalité dès que possible. On examinera ces aspects à la lumière des perspectives budgétaires.

### Perspectives du budget fédéral

La loi oblige le Congressional Budget Office (CBO) à formuler des prévisions budgétaires pour les dix années à venir. Sa dernière prévision de référence (graphique 3.1) semble à première vue assez favorable. Le budget général unifié devient excédentaire de 1 % du PIB au début de la prochaine décennie, puis reste quasiment stable jusqu'en 2017. Mais les règles de calcul utilisées pour la prévision de référence du CBO – par exemple, l'hypothèse de législation inchangée – ont tendance à dresser un tableau trop optimiste des finances publiques. À court terme, les déficits budgétaires sont sous-estimés parce qu'on ne prend pas en compte les dépenses supplémentaires probables pour les opérations militaires en Irak et en Afghanistan (le gouvernement a déjà demandé des fonds supplémentaires en 2007/08 ; voir le chapitre 1). À plus longue échéance, l'amélioration de la situation budgétaire est largement fonction de l'hypothèse de législation fiscale inchangée. Si l'impôt minimum alternatif (AMT) est indexé (comme dans le passé) au-delà de 2007 et si les baisses d'impôts décidées par le gouvernement ces dernières années sont prolongées au-delà de 2010 (leur date actuelle d'expiration), le déficit budgétaire restera pratiquement identique ces dix prochaines années. L'une des autres hypothèses retenues pour la prévision de référence du CBO est que les dépenses discrétionnaires demeurent constantes en termes réels, car elles augmentent au même rythme que l'inflation. Par rapport au PIB nominal, elles diminuent de deux points de pourcentage ces dix prochaines années, les

Graphique 3.1. **Prévisions concernant le solde budgétaire fédéral**

Pourcentage du PIB



1. Y compris les coûts prévus de la prolongation, au-delà de 2010, des baisses d'impôts décidées par le gouvernement et de l'indexation de l'impôt minimal alternatif (AMT).
2. Outre la prolongation des baisses d'impôts, les dépenses discrétionnaires sont censées augmenter parallèlement au PIB nominal, et pas en fonction de l'inflation.

Source : Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook : Fiscal Years 2008 to 2017 (janvier 2007).

dépenses se rattachant à la défense et les autres postes de dépenses contribuant à parts égales à ce résultat. Jusqu'à présent, depuis le début de cette décennie, les dépenses liées à la défense et les autres dépenses ont augmenté par rapport au PIB. Si l'AMT est indexé, que les baisses d'impôts sont prorogées et que les dépenses discrétionnaires augmentent parallèlement au PIB nominal (c'est-à-dire, moins que ces dernières années), le déficit budgétaire fédéral se creusera régulièrement et dépassera 3 % du PIB vers la fin de la période prévisionnelle. Bien sûr, une forte marge d'incertitude entoure ces estimations, qui montrent néanmoins combien il sera difficile d'équilibrer le budget, voire de dégager un excédent, une amélioration rapide de la situation budgétaire étant au reste souhaitable compte tenu des pressions budgétaires à plus long terme.

Au cours de la majeure partie de la période prévisionnelle de dix ans, le solde du budget fédéral unifié bénéficiera encore des excédents annuels de la Social Security. Jusqu'en 2016, les recettes de la Social Security devraient être supérieures aux prestations qu'elle verse. La dégradation des finances des programmes de prestations sociales se fera sentir de plus en plus après cette date. Selon les prévisions à plus long terme (Congressional Budget Office, 2005b, Office of Management and Budget, 2007), reposant sur des hypothèses intermédiaires de dépenses pour les retraites et pour la santé, ainsi que sur un niveau constant de recettes et de dépenses discrétionnaires par rapport au PIB, à politiques inchangées le déficit budgétaire fédéral primaire serait compris entre 2 % (OMB) et 9 % (CBO) du PIB en 2030 et entre 8 % et 15 % en 2050. Cela veut dire que la dette publique fédérale se situerait entre 24 % et 100 % du PIB en 2030 et qu'elle ferait plus que doubler les deux décennies suivantes. D'autres prévisions font apparaître une augmentation encore plus forte du déficit et de l'endettement (voir, par exemple, Government Accountability

Office, 2007a ou Kogan *et al.*, 2007). Une telle évolution aurait des conséquences négatives pour l'investissement et la croissance et finirait par déclencher une crise budgétaire (Federal Reserve Board, 2007). Un coefficient plus élevé de prélèvements obligatoires, comme dans la prévision de référence à dix ans du CBO (environ deux points de PIB de plus que la moyenne historique), aboutirait encore à une dette publique supérieure au PIB nominal. Il en sera de même si l'on prend en compte uniquement une plus faible croissance des dépenses discrétionnaires (parallèle à l'inflation). On voit donc qu'il faudra probablement une combinaison de changements du côté des dépenses et du côté des recettes pour parvenir à une situation de viabilité budgétaire ces prochaines décennies. À cet égard, il convient de noter que la pression fiscale aux États-Unis est faible en comparaison des autres pays de l'OCDE.

## Règles budgétaires

Durant les années 90, les décisions budgétaires étaient soumises à la loi sur l'exécution du budget (BEA). En vertu de la BEA, les dépenses discrétionnaires pour lesquelles des crédits étaient ouverts devaient respecter des plafonds globaux annuels. En outre, le Congrès fixait périodiquement des plafonds pluriannuels pour les dépenses discrétionnaires. Enfin, en vertu du principe « pay-as-you-go », toute nouvelle dépense obligatoire ou toute nouvelle baisse d'impôt devait être neutre pour le déficit. En cas de dépassement des plafonds applicables aux dépenses discrétionnaires ou des règles de neutralité budgétaire, les dépenses devaient être réduites forfaitairement. La BEA s'est révélée très efficace jusqu'au moment où le budget est devenu excédentaire à la fin des années 90. Dans cette nouvelle configuration, où les prévisions faisaient apparaître des excédents croissants pour les dix ans à venir, la BEA ne pouvait plus limiter les pressions dans le sens d'une augmentation des dépenses (Congressional Budget Office, 2003). Les plafonds de dépenses ont été relevés et on a fortement augmenté les « dépenses d'urgence », que la BEA ne restreignait pas. Avant même la mise en œuvre de fortes réductions d'impôts en 2001 et 2002, ces évolutions ont miné le dispositif d'exécution du budget, qui n'a pas été renouvelé par le Congrès en 2002.

Après les dernières élections, la Chambre des Représentants a adopté des règles exigeant la compensation de nouvelles mesures de dépense ou de baisse de l'impôt, c'est-à-dire la neutralité budgétaire. Ces règles sont internes à la Chambre des Représentants, qui peut y renoncer à tout moment (pour qu'elles aient valeur de loi, il faudrait qu'elles soient signées par le Président). Certains observateurs ont vu dans cette initiative de la Chambre des Représentants une importante prise de conscience des sérieux problèmes de déficit du pays, mais d'autres considèrent que seule une loi pourrait obliger le Congrès à respecter ses propres règles. De plus, les nouvelles règles d'exécution du budget ont été critiquées en ce qu'elles ne couvrent pas les dépenses discrétionnaires tout en favorisant la hausse de l'impôt (toute prolongation des baisses d'impôts venant à expiration nécessiterait une compensation). Pour répondre à ces préoccupations, le projet de budget 2008 du Président prévoit de nouveaux plafonds législatifs pour plusieurs catégories de dépenses discrétionnaires pour chaque exercice allant jusqu'en 2012 et une règle de neutralité qui est limitée aux dépenses obligatoires.

Bien que les nouvelles règles de la Chambre des Représentants puissent améliorer la discipline budgétaire, seul un système législatif complet, couvrant toutes les dépenses et la fiscalité, pourra être aussi efficace que les procédures d'exécution du budget qui étaient en vigueur dans les années 90 (Anderson et Minarik, 2006). L'expérience montre que même ce

dispositif pourrait être renforcé sur de nombreux points (Congressional Budget Office, 2003). Il faudrait que les plafonnements des dépenses discrétionnaires soient globaux, car avec des sous-plafonds pour certains secteurs (comme on en avait parfois dans les années 90), il est difficile de modifier les priorités et la discipline du côté des dépenses peut être compromise. Il faut limiter les dépenses d'urgence et leurs finalités possibles. Il est judicieux, comme le propose le projet de budget 2008, de définir les cas d'urgence. Mais il faudrait en outre envisager une budgétisation explicite des dépenses d'urgence reposant sur le niveau moyen de ces dépenses les années précédentes. Faire échapper la fiscalité à la règle de neutralité facilite la prorogation des baisses d'impôts qui viennent à expiration, mais on se borne ainsi à contrôler les dépenses obligatoires, et pas le déficit budgétaire, qui pourrait encore se creuser. De plus, on inciterait ainsi à créer des « droits fiscaux à prestations » en accordant par voie d'allègements d'impôt des prestations qui sinon prendraient la forme de transferts sociaux.

Le projet de budget 2008 prévoit quelques autres réformes budgétaires, notamment le veto par ligne budgétaire, qui permettrait au Président d'annuler certaines dispositions législatives accordant des avantages fiscaux ciblés ou certaines dépenses jugées excessives ou inutiles. En dehors des problèmes constitutionnels (le mécanisme précédent a été invalidé par la Cour suprême), on ne sait pas très bien si un tel dispositif dégagerait d'importantes économies budgétaires. Une autre proposition consiste à conférer valeur de loi à la résolution sur le budget, qui fixe les niveaux globaux des dépenses, des recettes et de l'endettement, afin d'inciter le Président et le Congrès à s'entendre sur la politique budgétaire d'ensemble avant que soient envisagés les textes de loi relatifs à la fiscalité et aux dépenses. Une résolution à valeur législative pourrait être un moyen plus efficace de coupler les nouvelles mesures budgétaires aux mécanismes appropriés d'exécution, par exemple des plafonds des dépenses discrétionnaires et une règle de neutralité budgétaire. Mais les opinions divergent quant aux résultats du point de vue de l'amélioration de la procédure budgétaire, caractérisée par des retards et des blocages de plus en plus nombreux. Il en est de même pour la proposition faite par le Président de passer à un cycle budgétaire biennal. On peut espérer que cela atténuerait les pressions qui s'exercent sur la procédure budgétaire tout en rendant possible une surveillance et une planification à long terme plus efficaces, mais on peut craindre qu'avec un cycle biennal le Congrès soit moins maître du budget.

En principe, une orientation à plus long terme de la politique budgétaire est souhaitable, eu égard aux problèmes budgétaires qu'on vient d'évoquer. Au minimum, il faudrait davantage s'appuyer sur les informations que fournissent déjà plusieurs autorités publiques. Mais un cadre plus formalisé pourrait être utile. La Nouvelle-Zélande est l'un des premiers pays à avoir introduit un tel cadre : la loi fixe les principes de gestion budgétaire responsable qui doivent être respectés à long terme, tout en ménageant une certaine souplesse à court terme (New Zealand Treasury, 2006). Il faut réaliser des niveaux prudents d'endettement, puis les maintenir, préserver l'équilibre budgétaire en moyenne au cours du temps, dégager un actif net suffisant pour pouvoir amortir les chocs futurs et faire en sorte que les taux d'imposition soient prévisibles et stables. Ces objectifs doivent être quantifiés. Pour le moment, le maintien d'une dette brute de l'ordre de 20 % du PIB est jugé prudent en Nouvelle-Zélande pour les dix années à venir. Des variations à court terme seraient compatibles avec une politique budgétaire responsable, mais un accroissement constant de l'endettement ne le serait pas. Le cadre juridique impose également certaines obligations d'information, aussi bien en ce qui

concerne la réalisation des objectifs que la situation budgétaire à long terme (à horizon de 40 ans). Ces dernières années, un grand nombre d'autres pays de l'OCDE ont adopté un cadre similaire pour favoriser une meilleure orientation à long terme de la politique budgétaire.

Tout en fixant dans le document budgétaire annuel des objectifs à long terme, il serait utile de modifier les procédures et la présentation de façon à accroître la transparence. Le budget est depuis longtemps au cœur des discussions de politique budgétaire, mais les états financiers annuels passent au second plan. Ils sont établis selon les principes comptables généralement acceptés, les coûts étant comptabilisés par la méthode de l'exercice. Par exemple, ils enregistrent le coût des retraites des agents de la Fédération au fur et à mesure de l'acquisition des droits, alors que le budget les comptabilise partiellement à partir du moment où la pension est servie (les coûts des retraites des agents recrutés depuis 1984 sont enregistrés en comptabilité d'exercice, de sorte que cette différence diminue avec le temps). Le Conseil consultatif fédéral pour les normes comptables (FASAB) a récemment attiré l'attention sur la façon dont les programmes d'assurances sociales sont traités. Certains de ses membres ont recommandé qu'une grande partie des prestations futures de la Social Security et de Medicare soient considérées comme des éléments courants de passif (Federal Accounting Standards Advisory Board, 2006), alors que les membres représentant le gouvernement préfèrent qu'elles soient comptabilisées comme des passifs uniquement lorsqu'elles sont échues et payables, ce qui est la procédure en vigueur à l'heure actuelle. Si celle-ci était modifiée, les engagements budgétaires fédéraux à long terme passeraient à environ 50 000 milliards USD, soit cinq fois le chiffre qui figure actuellement dans les états financiers (Government Accountability Office, 2007b). Cette controverse soulève une question plus large : dans quelle mesure ces états comptables peuvent-ils améliorer l'information sur la politique budgétaire. En fait, même si le budget utilise surtout la comptabilité de trésorerie, la comptabilité d'exercice a été introduite, par exemple, pour les prêts et les garanties de prêts, afin de mieux prendre en compte les coûts effectifs de ces programmes dans le budget. Toutefois, la même logique n'est pas applicable aux dispositifs d'assurances sociales, ces mesures ne sont pas d'ordre contractuel. De surcroît, les prestations futures de Medicare sont très incertaines et difficiles à chiffrer. Depuis de nombreuses années, le budget s'accompagne d'un rapport de gestion (*Stewardship Report*) qui présente les perspectives budgétaires à long terme et analyse un grand nombre d'obligations financières et d'actifs de l'État, ainsi que les autres ressources disponibles pour faire face aux défis futurs. Néanmoins, il sera sans doute utile de modifier certains concepts pour pouvoir régler en temps utile les problèmes budgétaires (Congressional Budget Office, 2006b). Le Service comptable du gouvernement (GAO) a énuméré plusieurs secteurs où il faudrait mettre en place une comptabilité d'exercice pour donner une image plus fidèle des engagements publics ; il a en outre recommandé que le document budgétaire annuel du Président contienne un état complet des engagements budgétaires (Government Accountability Office, 2007a).

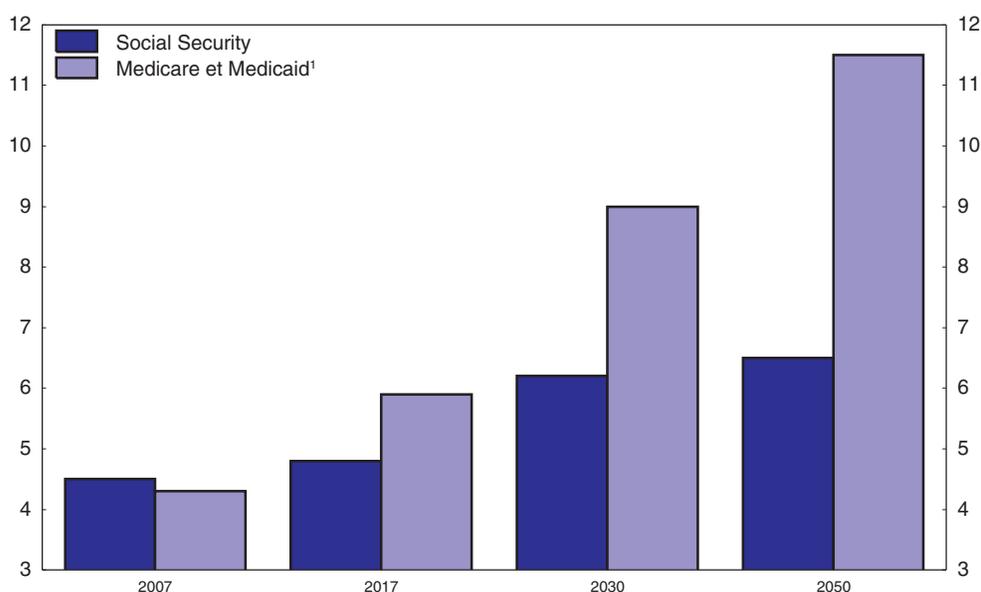
En résumé, pour améliorer la discipline budgétaire il serait utile de rétablir et de renforcer les contrôles législatifs sur le budget aussi bien pour les dépenses que pour la fiscalité, tout en veillant à ce que l'information financière et budgétaire soit plus transparente et mette mieux en lumière les problèmes budgétaires à long terme. Mais cela ne sera pas suffisant. Pour en revenir à une trajectoire budgétaire viable, on ne pourra éviter une réforme des droits à prestations sociales.

## Droits à prestations sociales

La forte augmentation prévue des transferts sociaux est due principalement à deux facteurs. Ces prochaines décennies, la démographie évoluera profondément aux États-Unis, car les générations du baby-boom vont prendre leur retraite et l'espérance de vie continuera de s'accroître, alors que les taux de fécondité se sont stabilisés à des niveaux plus faibles. D'ici à 2050, la population de 65 ans et plus devrait plus que doubler. Or, le nombre d'adultes de moins de 65 ans ne progresserait que d'un sixième. En conséquence, la proportion d'individus percevant des prestations de retraite et d'assurance-maladie ne cessera d'augmenter au cours de cette période. Dans le même temps, sauf modification importante des politiques, les coûts médicaux par bénéficiaire sont appelés à s'accroître encore par rapport aux revenus. Même dans l'hypothèse où l'écart de croissance entre les dépenses de santé par personne et le PIB par habitant se resserrerait sensiblement, les dépenses fédérales pour Medicare et Medicaid devraient nettement s'alourdir ces prochaines décennies. Si l'écart de croissance observé jusqu'à présent se maintient, en 2050 les dépenses fédérales de santé seront quasiment égales à l'ensemble des dépenses fédérales de 2006 (en proportion du PIB). Les dépenses pour la Social Security, qui dépassent actuellement celles pour la santé, sont appelées à augmenter moins rapidement, mais nettement plus que le PIB et que les recettes du système dans le cadre des dispositions en vigueur actuellement. Comme on le verra plus loin, les prévisions à long terme sont entourées d'incertitudes considérables et s'avèrent très sensibles aux hypothèses politiques, économiques et techniques sous-jacentes. Aussi, les prévisions des dépenses sociales présentées au graphique 3.2 doivent être interprétées avec prudence. De fait, selon les prévisions de l'Administration, les pressions des dépenses seront moins intenses mais continueront de croître fortement.

Graphique 3.2. **Dépenses fédérales à long terme prévisionnelles pour les transferts sociaux**

En pourcentage du PIB



1. Étant supposé que l'écart de croissance entre le coût de la santé par habitant et le PIB redescend à 1 % par an après 2017.

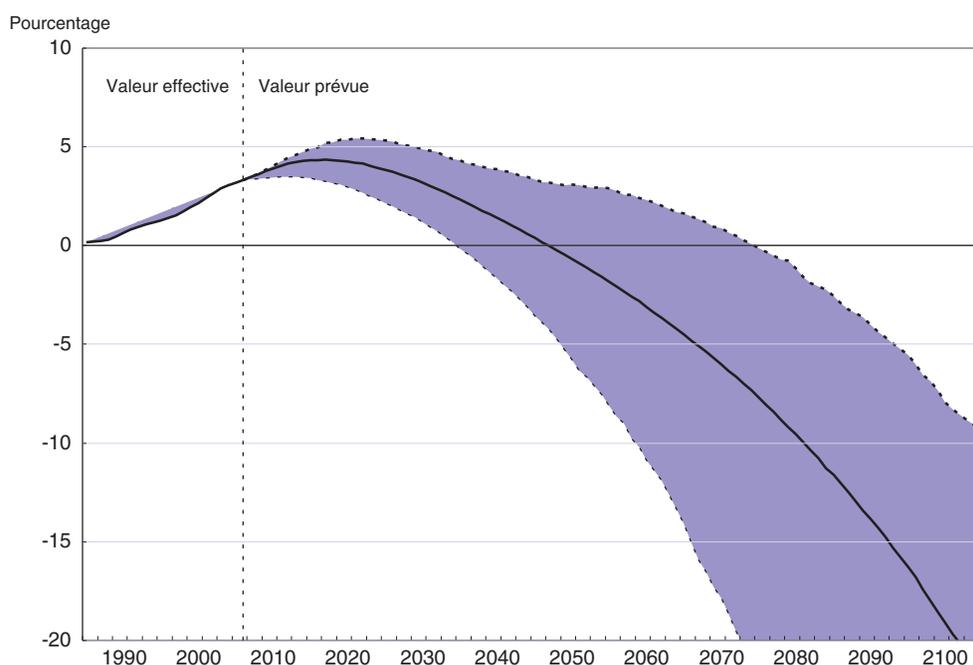
Source : Congressional Budget Office, The Long-Term Budget Outlook (décembre 2005) and The Budget and Economic Outlook : Fiscal Years 2008-2017 (janvier 2007).

La Social Security, Medicare et Medicaid ne sont pas les seuls programmes de transferts sociaux. D'autres dépenses obligatoires résultent de toute une série de programmes, notamment l'indemnisation du chômage, les bons alimentaires, les crédits d'impôt remboursables et les pensions d'ancien combattant, ainsi que les recettes comptabilisées en dépenses négatives comme les cotisations aux régimes fédéraux de retraite. Mais, par rapport aux grands programmes, ils sont de petite dimension et leur part dans le PIB devrait se contracter (à 1½ pour cent en 2050, contre 2½ actuellement). C'est pourquoi on examinera ci-après uniquement les grands programmes dont les dépenses devraient fortement augmenter.

### **Social Security**

La Social Security – l'assurance fédérale vieillesse, réversion et invalidité – a été conçue comme un système par répartition qui s'autofinance. Elle est essentiellement financée par des cotisations salariales et patronales. Le taux global de prélèvement est passé de 3 % des salaires soumis à prélèvement en 1950 – il y avait alors 16 salariés pour un bénéficiaire – à 12.4 % actuellement, car le nombre de salariés par bénéficiaire est tombé à un peu plus de 3. Depuis les années 80, la Social Security enregistre des excédents de plus en plus importants qui compensent une partie du déficit du reste du budget fédéral unifié. Les fonds ainsi dégagés par la Social Security sont investis en bons du Trésor. Dans une dizaine d'années, les prestations de la Social Security devraient être supérieures aux recettes. La Social Security contribuera alors à accroître le déficit primaire (ou à réduire l'excédent, le cas échéant). Comme le rapport salariés/bénéficiaires tombera à deux, à législation inchangée l'écart entre les dépenses et les recettes devrait se creuser pendant le reste de ce siècle. L'impact sur les finances de la Social Security est illustré par le coefficient d'affectation, qui indique le nombre d'années de prestations pouvant être financées avec un solde donné. Comme il ressort du graphique 3.3, ce coefficient devrait tomber à zéro dans les années 2040, ce qui veut dire que le Fonds d'affectation sera épuisé, une grande incertitude entourant toutefois ces prévisions (Congressional Budget Office, 2006a). Après cette date, le coefficient sera de plus en plus négatif. En fait, ce n'est pas possible selon la législation actuelle, parce que la Social Security n'a pas le droit d'emprunter. Par conséquent, ces soldes négatifs représentent le montant total des prestations futures qui ne pourra être financé par les recettes. Malgré l'incertitude quant au montant effectif des engagements non financés pour la Social Security et l'absence de crise imminente, il serait imprudent de ne pas s'attaquer à ce problème dès que possible.

Les réformes qui pourraient viabiliser la Social Security sont bien connues et ont été amplement débattues (OCDE, 2005). Les solutions seraient les suivantes : ajuster l'âge de la retraite pour tenir compte de l'allongement de la durée de vie (en accélérant le relèvement de l'âge normal de la retraite, qui a déjà été décidé, et en l'indexant par la suite sur la longévité) ; réduire les prestations de départ pour les bénéficiaires les plus aisés (en les indexant sur l'inflation, et pas sur les salaires), tout en maintenant le régime actuel pour les personnes dont les ressources sont plus modestes (indexation « progressive ») ; augmenter les cotisations (en relevant le taux de prélèvement ou le plafond de cotisations). L'impact de ces différentes mesures a été quantifié (voir, par exemple, Orszag et Shoven, 2005, ou Reno et Lavery, 2005). Par exemple, dé plafonner totalement les salaires soumis à cotisations pour la Social Security, généraliser l'indexation des prestations de départ sur les prix ou relever le taux de cotisation de deux points suffirait dans chaque cas pour couvrir les engagements

Graphique 3.3. Plage possible du coefficient d'affectation des régimes OASDI<sup>1</sup>

1. OASDI = Assurance vieillesse, réversion et invalidité. Le coefficient d'affectation est le rapport entre le solde total en début d'année civile et les dépenses totales de la Social Security pour cette même année. Le graphique illustre la plage pour laquelle la probabilité de baisse de la valeur effective est égale à 80 %, sur la base de 500 simulations effectuées sur le modèle à long terme du CBO.

Source : Congressional Budget Office, Updated Long-Term Projections for Social Security, juin 2006.

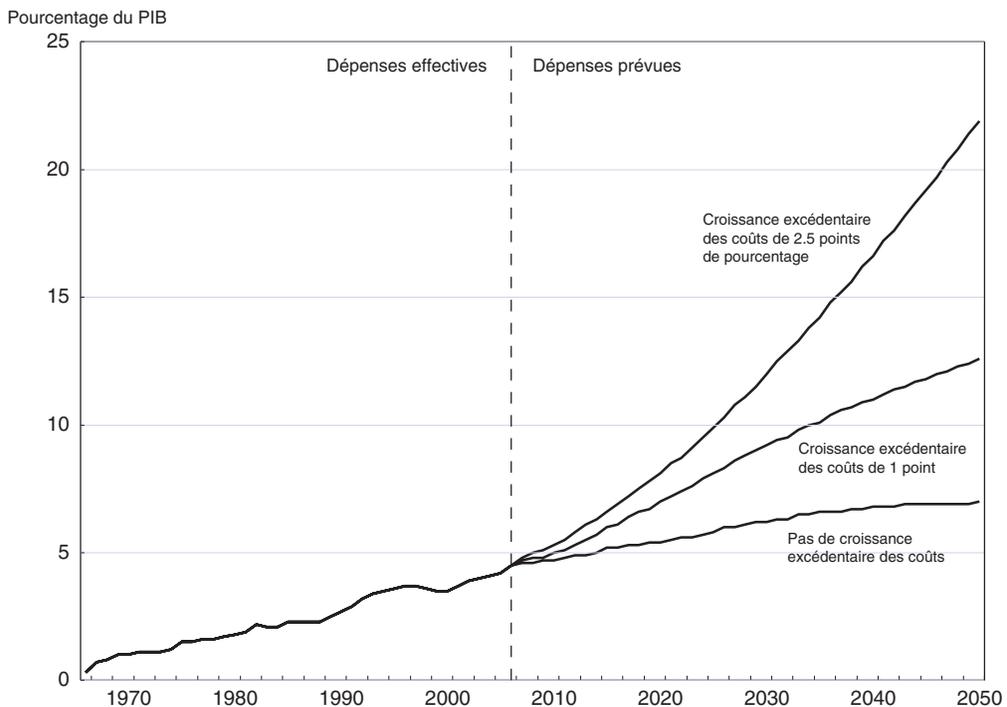
non financés du système. Il en serait de même si l'on associait une indexation « progressive » à un relèvement accéléré de l'âge ouvrant droit à une retraite à taux plein.

En février 2005, le gouvernement a présenté un plan de réforme de la Social Security, qui a été confirmé dans le dernier budget. Un élément ne figurant pas dans cette réforme mais adopté ultérieurement par l'administration est l'indexation « progressive » des prestations, qui devrait contribuer à viabiliser le système tout en protégeant les personnes qui sont le plus tributaires de la Social Security. Une autre proposition du gouvernement est plus controversée : elle consiste à autoriser les salariés à utiliser une partie des cotisations pour financer des comptes personnels de retraite à caractère facultatif. On peut craindre en particulier que le transfert de cotisations sur des comptes privés ne sape le système. On a également fait valoir que la création de comptes privés alimentés par une partie des cotisations ne règle aucunement les problèmes budgétaires auxquels se trouve confronté le système actuel et ne ferait qu'aggraver la situation pendant plusieurs décennies (voir OCDE, 2005, pour une analyse approfondie des avantages et des inconvénients des comptes privés). Dans le budget 2008, le gouvernement a réitéré son opposition à une majoration des taux de cotisation, à cause des effets négatifs qu'elle aurait sur l'incitation à travailler. Une solution de compromis pourrait être de combiner un ajustement de l'âge de la retraite, une indexation « progressive » et un élargissement de l'assiette des cotisations. Alors que des changements paramétriques relativement limités tels que ceux qu'on vient d'évoquer suffiraient à améliorer les finances de la Social Security, les problèmes sont bien plus graves pour les programmes publics dans le secteur de la santé.

### Soins de santé

L'État fédéral est l'un des premiers acheteurs de soins de santé du pays, puisqu'il représente environ un tiers des dépenses totales de santé, qui ont atteint 16 % du PIB en 2005. Environ la moitié des dépenses fédérales de santé sont assurées par Medicare, le régime pour les personnes âgées et les handicapés, un tiers correspond à la contribution fédérale à Medicaid, aide médicale destinée aux pauvres, et le reste va à divers autres programmes (par exemple en faveur des anciens combattants). Medicare est en partie financé par des prélèvements sur les salaires qui alimentent un fonds d'affectation, et en partie par des primes et par les recettes fiscales générales. Alors que, dans le cas de la Social Security, la dégradation prévue des finances tient surtout à l'évolution démographique et, dans le cas de Medicaid, essentiellement aux pressions qui s'exercent sur les coûts, Medicare subit de plein fouet les deux facteurs et est donc principalement responsable de la hausse globale des dépenses de transfert. Ses engagements non financés (écart entre les recettes et les coûts prévus) sont plus de quatre fois supérieurs à ceux de la Social Security. Le principal enjeu dans le secteur de la santé est de maîtriser les pressions sur les coûts. La courbe du graphique 3.4 dont la pente est la plus abrupte illustre l'évolution des dépenses fédérales de santé dans l'hypothèse où l'écart historique de croissance de 2.5 % entre les dépenses par affilié et le PIB par habitant persisterait. Dans ce cas, les dépenses de santé en proportion du PIB devraient être supérieures aux dépenses fédérales totales actuelles vers 2045. Cependant, ce scénario est jugé peu probable, car il impliquerait des réductions draconiennes de la consommation par habitant hors dépenses de santé.

Graphique 3.4. **Les dépenses fédérales pour Medicare et Medicaid selon différentes hypothèses de progression des coûts**



Source : Congressional Budget Office, The Long-Term Economic Outlook, décembre 2005.

Pour ralentir la progression des dépenses de Medicare, la solution est fondamentalement de réduire le nombre des bénéficiaires, la part des coûts supportée par l'État fédéral et/ou le coût par bénéficiaire. Il semblerait logique d'aligner l'âge d'ouverture des droits sur l'âge normal de la retraite désormais plus élevé applicable dans le cadre de la Social Security, parce que c'est à peu près la même population qui est concernée. Mais l'économie serait relativement limitée et partiellement compensée par une augmentation des dépenses pour Medicaid. On pourrait diminuer la part des coûts supportés par l'État fédéral en augmentant les cotisations ou la participation financière du patient et les franchises. On pourrait ainsi améliorer également l'efficacité du système de santé en sensibilisant davantage les affiliés au coût des services, à condition que cette plus forte participation financière du patient se double de restrictions pour l'assurance complémentaire (privée) des affiliés (Congressional Budget Office, 2005a). La stratégie qui a été régulièrement mise en œuvre consiste à abaisser les paiements annuels aux prestataires de services de santé au-dessous des niveaux qui se seraient appliqués en cas d'indexation automatique sur l'inflation. Cette mesure peut alléger les coûts budgétaires, mais elle risque de limiter l'accès aux soins si les prestataires de services de santé ne peuvent pas couvrir leurs coûts (Medicare limite le montant que les prestataires de soins peuvent percevoir des affiliés au-delà des taux de paiement prévus). En ce qui concerne Medicaid, l'État fédéral pourrait diminuer sa contribution en procédant à des réductions générales ou en abaissant le taux minimum de contrepartie de 50 %, valable pour les États les plus riches. Autre solution, il pourrait limiter les prestations obligatoires et les catégories obligatoirement couvertes, ou imposer une plus forte participation financière aux bénéficiaires. Mais toutes ces options supposent des choix délicats puisqu'elles concernent l'accès au système de santé ou le traitement des populations défavorisées.

Dans son budget 2008, le gouvernement propose de limiter les dépenses de Medicare, notamment en réduisant l'ajustement automatique des paiements aux prestataires médicaux en fonction de l'inflation et en incitant ces derniers à tirer parti des progrès des technologies médicales et des méthodes de soins. Le budget présume que les taux de remboursement des honoraires de médecins au titre de Medicare seront considérablement réduits sur la période 2008–2012 sous l'effet de la formule du « taux de croissance soutenable », dont la mise en œuvre a été différée à plusieurs reprises ces dernières années. Au total, les réformes proposées devraient, selon les estimations, ralentir la progression annuelle des dépenses de Medicare ces dix prochaines années de 7.4 % à 6.7 %, rythme nettement supérieur à la croissance prévue du PIB nominal. Le gouvernement veut aussi ramener à 45 % le financement des dépenses de Medicare par la fiscalité générale. Selon la législation actuelle, le Conseil de Medicare doit publier un « avis d'alerte » si ce niveau risque d'être atteint dans les six ans à venir, mais on n'en tire aucune conséquence automatique. Selon la proposition du gouvernement, les paiements aux prestataires de services de santé seraient automatiquement réduits si le seuil de 45 % était dépassé (cela devrait être le cas en 2012). Enfin, le budget propose une hausse des cotisations pour les bénéficiaires de Medicare à revenu élevé. La Chambre des Représentants a récemment adopté un projet de loi imposant au gouvernement de négocier avec les laboratoires pharmaceutiques le prix des médicaments couverts par Medicare pouvant être pratiqué pour les régimes de médicaments sur ordonnance. Selon les estimations du CBO, ces mesures n'auraient en l'état qu'un effet négligeable sur les dépenses fédérales (Congressional Budget Office, 2007a).

Certaines de ces initiatives amélioreront les perspectives à long terme, mais le sous-paiement implicite persistant des prestataires n'est probablement pas viable, et une refonte plus fondamentale du système de santé sera nécessaire pour réduire les tensions budgétaires imminentes. En fait, de nombreux experts considèrent qu'il n'est pas possible de freiner nettement la hausse des coûts des programmes publics sans réformer l'ensemble du secteur de la santé (voir, par exemple, Frenzel et al., 2007, ou Reischauer, 2007). La progression des coûts de Medicare et Medicaid a tendance à refléter essentiellement la hausse des coûts dans l'ensemble du système de santé, notamment pour les soins qui sont en majeure partie à financement privé. Dès lors, vouloir modérer la progression des coûts de la santé dans le secteur public sans s'attaquer aux coûts des soins dans le secteur privé exigerait des coupes considérables dans les programmes Medicare et Medicaid, ce qui aurait de graves conséquences pour les affiliés les plus défavorisés. Le gouvernement a pris ou proposé des mesures pour améliorer le système de santé dans son ensemble. Par exemple, il s'efforce de promouvoir l'utilisation des technologies d'information médicale au bénéfice du système de prestation des soins, en particulier en mettant à la disposition des patients des informations sur le prix et la qualité des soins, afin d'éclairer les choix du public et de le sensibiliser au coût. Cela suppose des efforts accrus de la part de tous les organismes fédéraux concernés et une coordination des actions publiques et privées en vue de créer un réseau interopérable d'informations sur la santé. De même, le gouvernement veut développer les comptes d'épargne santé à avantages fiscaux, se doublant d'assurances à franchise élevée, et mettre notamment cette option à la disposition des bénéficiaires de Medicare par le biais de comptes d'épargne médicale. En vue de promouvoir la qualité et l'efficacité des soins, les centres de services Medicare et Medicaid étudient aussi la rémunération au résultat et d'autres formules fondées sur la valeur. Enfin, le gouvernement a proposé une profonde modification du régime fiscal des dépenses de santé afin d'éliminer le biais en faveur des assurances très onéreuses (voir ci-après). Mais il n'existe toujours pas d'ensemble complet de mesures visant à maîtriser les dépenses de santé.

## Fiscalité

D'un point de vue international, les États-Unis ont des prélèvements obligatoires relativement faibles (environ 10 points de PIB de moins que la moyenne OCDE) et il font davantage appel à l'impôt sur le revenu des personnes physiques qu'à l'impôt sur la consommation. Depuis la réforme fiscale globale de 1986, qui a élargi l'assiette et nettement diminué les taux marginaux, de nouvelles dépenses fiscales ont été ajoutées au code d'imposition, ce qui a accru sa complexité, tandis que de nombreuses dépenses fiscales qui avaient été conservées ont augmenté en valeur, aggravant ainsi les distorsions. Pour compenser la diminution correspondante des recettes, il a fallu relever les taux marginaux, ce relèvement n'ayant été qu'en partie annulé en 2001 et 2003. La forte hausse des dépenses fiscales traduit l'érosion des bases d'imposition. Les dépenses fiscales fédérales sont élevées. Les estimations de leur coût divergent, à cause de problèmes de définition et des interactions qu'il peut y avoir entre ces mesures. Ce qui est important et indéniable, c'est que les dépenses fiscales amputent énormément les recettes et qu'elles en reviennent à leur niveau d'avant 1986. Le tableau 3.1 fait apparaître les principales dépenses fiscales fédérales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Bien entendu, toutes ces dépenses fiscales ne sont pas à rejeter. Dans certains cas, les avantages fiscaux peuvent améliorer l'efficacité ; c'est le cas en particulier des mesures favorisant

Tableau 3.1. **Principales dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

	% du PIB, 2008
Exonération nette des cotisations de retraite et revenus de placement	
Plans d'entreprise	0.33
Plans 401 (k)	0.30
Déductibilité des intérêts hypothécaires pour l'acquisition d'une résidence principale	0.61
Exonération des plus-values sur la vente d'un logement	0.26
Exonération des revenus locatifs nets imputés en cas d'occupation d'un logement par son propriétaire	0.24
Exonération des contributions patronales aux cotisations à un plan d'assurance-maladie	0.89
Déductibilité des impôts perçus par les États et les collectivités locales	0.28
Exonération des intérêts perçus sur les placements obligataires	0.16
Déductibilité des dons à des organismes charitables	0.32
Crédit d'impôt pour enfant	0.22

Source : Office of Management and Budget, *Budget of the US Government, Fiscal Year 2008, Analytical Perspectives*, Washington D.C., février 2007.

l'épargne retraite, qui compensent les distorsions résultant du système fiscal. En revanche, les dépenses fiscales pour le logement et l'assurance-maladie d'entreprise, qui représentent dans les deux cas environ 1 % du PIB, introduisent des distorsions et sont mal ciblées.

La complexité du système et ses effets économiques négatifs sont tels qu'ils ont déclenché un mouvement en faveur d'une nouvelle réforme fiscale fondamentale. C'est pourquoi le Président a mis en place en janvier 2005 un Groupe consultatif bipartisan sur la réforme de la fiscalité fédérale, qui a consacré une année à évaluer la fiscalité actuelle et à formuler une série de recommandations allant dans le sens d'un système fiscal plus simple, plus équitable et plus propice à la croissance économique (encadré 3.1). Il propose en particulier de réduire le nombre d'allègements fiscaux, notamment pour les intérêts hypothécaires, pour les contributions patronales aux cotisations d'assurance-maladie et pour les impôts perçus par les États et les collectivités locales. Dans certains cas, il a recommandé la suppression de déductions et, dans un grand nombre d'autres cas, le remplacement des déductions, qui profitent davantage aux ménages à revenu élevé, par un crédit d'impôt, dont les contribuables bénéficient dans des conditions d'égalité. Pour illustrer l'enjeu des réformes, le Groupe a souligné qu'avec un élargissement d'assiette les taux d'imposition de toutes les tranches pourraient être réduits d'un tiers environ (The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005). En plus de la diminution des taux marginaux supérieurs d'imposition des personnes physiques et des entreprises, le Groupe a préconisé la suppression de l'impôt minimum alternatif (AMT), autre source de complexité. Effectivement, une ample simplification de la législation fiscale, associant un élargissement de grande envergure des bases d'imposition à une simplification de la structure des taux, avec suppression de l'AMT, serait la solution la plus souhaitable pour réformer le système actuel. Le Groupe a proposé également une autre voie, qui se différencie essentiellement sur le plan de la taxation des entreprises et des revenus du capital et qui donnerait plus de poids à l'impôt sur la consommation. Mais aucun consensus n'a pu se dégager pour un plan d'impôt progressif sur la consommation, ni pour les recommandations concernant une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe nationale sur la consommation.

À maints égards, les propositions du Groupe sur la réforme de la fiscalité fédérale sont conformes aux recommandations formulées dans les *Études* précédentes, qui ont préconisé

### Encadré 3.1. **Recommandations du Groupe du Président sur la réforme de la fiscalité fédérale**

#### **Ménages et familles**

- Éliminer la tranche inférieure et la tranche supérieure.
- Supprimer l'Impôt minimum alternatif (AMT).
- Remplacer l'abattement personnel et l'abattement à la base par un crédit d'impôt familial pour tous les contribuables (suppression des autres crédits d'impôt pour enfants et autres personnes à charge, et également des déductions de frais réels).
- Remplacer le crédit d'impôt pour revenu d'activité par un crédit d'impôt pour l'emploi coordonné avec le crédit d'impôt familial.
- Atténuer le désavantage lié au mariage : toutes les tranches d'imposition, les crédits familiaux et les prélèvements au titre de la Social Security sont doublés pour les couples par rapport aux célibataires.

#### **Principaux autres crédits d'impôt, abattements et déductions**

- Remplacer la déduction des intérêts hypothécaires par un crédit d'impôt pour le logement (non-déductibilité de l'endettement pour le logement).
- Déduction pour les dons aux organismes charitables bénéficiant à tous les contribuables, mais avec des règles anti-abus.
- Assurance-maladie hors groupe déductible à hauteur de la cotisation moyenne ; les cotisations payées par l'employeur qui dépassent les plafonds constitueront une rémunération imposable.
- Supprimer les crédits d'impôt et les déductions pour éducation (le contribuable pourra bénéficier du crédit d'impôt familial pour certains élèves ou étudiants à temps plein ; création de comptes d'épargne familiale).
- Non-déductibilité des impôts perçus par les États et les collectivités locales.

#### **Épargne individuelle et retraite**

- Regrouper les différents plans à cotisations définies en un plan d'« épargne au travail » soumis aux plafonds actuels des plans 401(k).
- Remplacer les différents plans d'épargne-retraite par un compte d'épargne-retraite dont pourront bénéficier tous les contribuables.
- Remplacer les plans d'épargne éducation et santé par un compte d'épargne familiale qui couvrirait les besoins d'épargne pour l'éducation, les frais médicaux, l'acquisition d'un logement et la retraite. Un crédit d'impôt « épargne » remboursable serait introduit pour les contribuables à bas revenu.
- Soit exonérer les dividendes des sociétés des États-Unis versés sur les bénéfices réalisés aux États-Unis et une forte proportion des plus-values sur les titres de ces sociétés, soit les taxer à des taux plus faibles qui s'appliqueraient également aux intérêts perçus.
- Remplacer la structure fiscale à trois niveaux pour les prestations de Social Security par une simple déduction.

#### **Entreprises**

- Imposer les entrepreneurs individuels aux taux applicables aux personnes physiques (avec un taux supérieur plus faible) et les autres entreprises à un taux uniforme.
- Remplacer l'amortissement accéléré par une passation en charges pour les petites entreprises et également, à terme, pour les grandes entreprises. Dans ce cas, les intérêts payés ne seraient pas déductibles.
- Supprimer pour les sociétés l'Impôt minimum alternatif (AMT).

à plusieurs reprises une vaste simplification, un élargissement substantiel des bases d'imposition et une baisse des taux marginaux. On verra plus en détail au chapitre 4 quels sont les effets négatifs des avantages fiscaux en faveur du logement. De même, comme l'indique le chapitre 6, les avantages fiscaux pour l'éducation sont eux aussi mal ciblés et d'autres instruments seraient plus efficaces pour améliorer le taux de scolarisation. Une autre recommandation ancienne de l'OCDE – plafonner l'exonération des cotisations patronales aux plans d'assurance-maladie – a été reprise par le gouvernement dans son dernier budget, qui prévoit un abattement forfaitaire pour l'assurance maladie souscrite individuellement ou via un employeur. Mais on a fait valoir qu'en transformant l'exonération fiscale actuelle en crédit d'impôt ou en chèque assurance-maladie, on inciterait davantage à la souscription d'une assurance tout en éliminant l'intérêt qu'il y a à avoir une assurance plus généreuse (Furman, 2006). Là où les recommandations des *Études* précédentes vont au-delà de celles du Groupe consultatif du Président, c'est en préconisant de s'appuyer davantage sur la taxation de la consommation pour dégager des gains supplémentaires d'efficacité et pour remédier aux externalités. Avec une TVA fédérale à large assiette, on pourrait réduire l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés. Introduire un impôt sur la consommation d'énergie carbonée permettrait à la fois d'améliorer l'environnement et de diminuer d'autres impôts qui créent plus de distorsions.

En résumé, le niveau adéquat des prélèvements obligatoires sera fonction des décisions qui seront prises pour les dépenses. Mais il serait souhaitable d'agir bien à l'avance, puisqu'un environnement économique propice à la croissance suppose des taux d'imposition stables et prévisibles. Quoi qu'il en soit, la réforme du système fiscal est indispensable à la fois pour des raisons d'efficacité et pour un meilleur ciblage des aides sur les catégories défavorisées.

## Conclusion

On s'est efforcé de mettre en lumière les défis budgétaires à long terme résultant du vieillissement de la population et des pressions qui s'exercent sur les coûts médicaux. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'accélérer l'assainissement budgétaire tout en réformant sensiblement les programmes de prestations sociales afin d'assurer la viabilité budgétaire à plus long terme et d'éviter d'excessifs ajustements pour les générations futures. On trouvera dans l'encadré 3.2 les recommandations à ce sujet.

### Encadré 3.2. **Recommandations concernant la viabilité budgétaire**

Le déficit de l'État fédéral persiste, tout en se réduisant. Il faudrait y mettre fin dès que possible, afin d'éviter que les pressions budgétaires à plus long terme le portent à des niveaux insoutenables. Il pourrait être utile à cet effet de modifier la procédure budgétaire.

- Rétablir et renforcer les règles d'exécution du budget qui sont venues à expiration en 2002. Les plafonnements législatifs des dépenses discrétionnaires et les règles de neutralité budgétaire pour les augmentations de dépenses obligatoires et les réductions de recettes faciliteraient probablement le retour à l'équilibre budgétaire.
- Pour assurer la viabilité budgétaire, envisager la fixation d'objectifs législatifs à long terme de solde budgétaire et d'endettement public (en s'inspirant, par exemple, de la Nouvelle-Zélande).
- Modifier les règles comptables et les obligations d'information pour mieux prendre en compte les conséquences à long terme des décisions budgétaires.

### Encadré 3.2. **Recommandations concernant la viabilité budgétaire** (suite)

Les principaux programmes de prestations sociales – la Social Security, Medicare et Medicaid – sont essentiellement à l’origine de la trajectoire non viable des finances publiques. On ne pourra pas entièrement remédier aux problèmes budgétaires à long terme par des mesures raisonnables de réduction des dépenses non obligatoires ou de hausse des recettes. Une réforme des transferts sociaux est donc indispensable.

- Accélérer le relèvement déjà décidé de l’âge normal de la retraite et indexer les prestations de la Social Security sur l’accroissement de la longévité.
- Réduire les taux de remplacement pour les hauts revenus et relever le plafond des cotisations à la Social Security.
- S’efforcer d’améliorer l’efficacité de la prestation de soins dans le cadre de Medicare et augmenter encore les cotisations pour les hauts revenus.
- Sensibiliser davantage au coût en éliminant l’incitation fiscale à souscrire une assurance onéreuse et en développant les comptes individuels d’épargne santé.

Le système fiscal est trop complexe ; il comporte trop d’exonérations mal ciblées qui ont des effets de distorsion. Il serait en principe souhaitable de mettre à profit les recettes qui pourraient être dégagées d’un élargissement des bases d’imposition pour réduire les taux marginaux, mais cela dépendra de l’efficacité des mesures de freinage des dépenses.

- Réduire les dépenses fiscales, en particulier celles qui ont trait au logement, aux plans d’assurance-maladie d’entreprise et à la déductibilité des impôts perçus par les États et les collectivités locales.
- Consacrer les recettes découlant d’un élargissement des bases d’imposition à une baisse des taux marginaux ou à des mesures sociales bien ciblées.
- Moins taxer le revenu et taxer davantage la consommation, notamment celle d’énergie carbonée, pour dégager des gains supplémentaires d’efficacité et remédier aux externalités environnementales.

### **Bibliographie**

- Anderson, B. et J.J. Minarik (2006), « Design Choices for Fiscal Policy Rules », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 5, n° 4, Paris.
- Congressional Budget Office (2003), *The Expiration of Budget Enforcement Procedures: Issues and Options*, Appendix A of *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004 to 2013*, Washington D.C., janvier.
- Congressional Budget Office (2005a), *Budget Options*, Washington D.C., février.
- Congressional Budget Office (2005b), *The Long-term Budget Outlook*, Washington D.C., décembre.
- Congressional Budget Office (2006a), *Updated Long-term Projections for Social Security*, Washington D.C., juin.
- Congressional Budget Office (2006b), *The ABCs of Long-term Budget Challenges*, Opening Remarks by Acting Director Donald B. Marron at the Director’s Conference on Budgeting and Accounting for Long-term Obligations, Washington D.C., 8 décembre.
- Congressional Budget Office (2007a), H.R. 4, *Medicare Prescription Drug Price Negotiation Act of 2007*, Washington D.C., 10 janvier.
- Congressional Budget Office (2007b), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2017*, Washington D.C., janvier.
- Federal Accounting Standards Advisory Board (2006), *Accounting for Social Insurance*, Washington D.C., 23 octobre.

- Federal Reserve Board (2007), *Longer-term fiscal challenges facing the United States*, Testimony of Chairman Ben S. Bernanke before the Committee on the Budget, US Senate, 18 janvier.
- Frenzel W., C. Stenhom, W. Hoagland et I. Sawhill (2007), *Taming the Deficit*, Brookings Institution, Washington D.C., janvier.
- Furman, J. (2007), *Options to Close the Long-run Fiscal Gap*, Testimony before the the Committee on the Budget, US Senate, Washington D.C., 31 janvier.
- Government Accountability Office (2007a), *Long-term Budget Outlook. Deficits Matter – Saving Our Future Requires Tough Choices Today*, Testimony of Comptroller General David M. Walker before the Committee on the Budget, US Senate, 11 janvier.
- Government Accountability Office (2007b), *Fiscal Stewardship: A Critical Challenge Facing our Nation*, Washington D.C., janvier.
- Kogan, R. et M. Fiedler, A. Aron-Dine et J. Horney (2007), *The Long-term Fiscal Outlook is Bleak*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington D.C., 29 janvier.
- New Zealand Treasury (2006), *Statement on the Long-term Fiscal Position*, Wellington, juin.
- OCDE (2005), *Études économiques: États-Unis*, Paris, décembre.
- Office of Management and Budget (2007), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2008*, Washington D.C., février.
- Orszag, P. et J. Shoven (2005), « Social Security », in A. Rivlin and I. Sawhill (dir. publ.), *Restoring Fiscal Sanity*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Reischauer, R.D. (2007), *Defining Our Long-term Fiscal Challenges*, Statement before the Committee on the Budget, US Senate, 30 janvier.
- Reno, V.P. et J. Lavery (2005), *Options to Balance Social security funds Over the Next 75 Years*, National Academy of Social Insurance, Washington D.C, février.
- The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2005), *Simple, Fair & Pro-Growth. Proposals to Fix America's Tax System*, Washington D.C., novembre.



## Chapitre 4

# L'endettement des ménages

*L'endettement des ménages s'est accru de manière particulièrement rapide ces dix dernières années aux États-Unis. L'encours de leurs engagements financiers s'est hissé de 89 % de leur revenu disponible en 1993 à 139 % en 2006, ce qui représente une croissance exceptionnellement forte au regard de l'expérience passée. Bien que des hausses similaires aient eu lieu dans d'autres pays de l'OCDE, celle observée aux États-Unis a été particulièrement prononcée. Cette forte augmentation reflète dans une large mesure le dynamisme du marché du logement, l'utilisation de nouveaux instruments financiers pour extraire des liquidités du patrimoine immobilier, et l'entrée sur le marché de prêteurs disposés à accorder des crédits à des emprunteurs moins solvables. On a observé récemment une forte augmentation des défaillances parmi les emprunteurs à risque, d'où des difficultés financières parmi les prêteurs spécialisés, qui n'ont pas pour l'heure gagné d'autres marchés. L'action des pouvoirs publics a traditionnellement joué un rôle clé, en rendant plus accessible l'achat d'un logement. Le système fiscal stimule l'investissement dans le logement, mais le fait aux dépens d'autres actifs des ménages ; de surcroît, il favorise surtout les familles à revenu élevé et non les autres acheteurs de logements. Les activités des organismes parapublics de crédit hypothécaire n'ont par ailleurs guère contribué à favoriser l'accession à la propriété, mais ont débouché sur l'accumulation de volumineux portefeuilles de prêts hypothécaires, qui représentent un risque pour la stabilité du système financier et des éléments de passif éventuel considérables pour les contribuables. Diverses mesures sont recommandées en vue de réduire ces distorsions.*

L'endettement des ménages s'est fortement accru aux États-Unis depuis le début des années 90. Le ratio entre leurs engagements financiers et leur revenu disponible s'est hissé de 89 % en 1993 à 139 % en 2006. Des hausses similaires de l'endettement des ménages ont également eu lieu dans d'autres pays de l'OCDE, reflétant l'existence de déterminants communs, mais celle observée aux États-Unis a été plus marquée que dans la plupart de ces pays, si bien que le ratio d'endettement actuel des ménages américains est élevé en termes de comparaison internationale (graphique 4.1 et Girouard *et al.* 2006). La transformation du marché des crédits hypothécaires par l'utilisation de nouveaux instruments financiers et l'entrée de nouveaux prêteurs a joué un rôle notable dans cette forte montée de l'endettement. Plus généralement, les interventions des pouvoirs publics ont favorisé les investissements en accession à la propriété, aux dépens des autres actifs des ménages, ce qui a pu affecter la formation de capital dans le reste de l'économie.

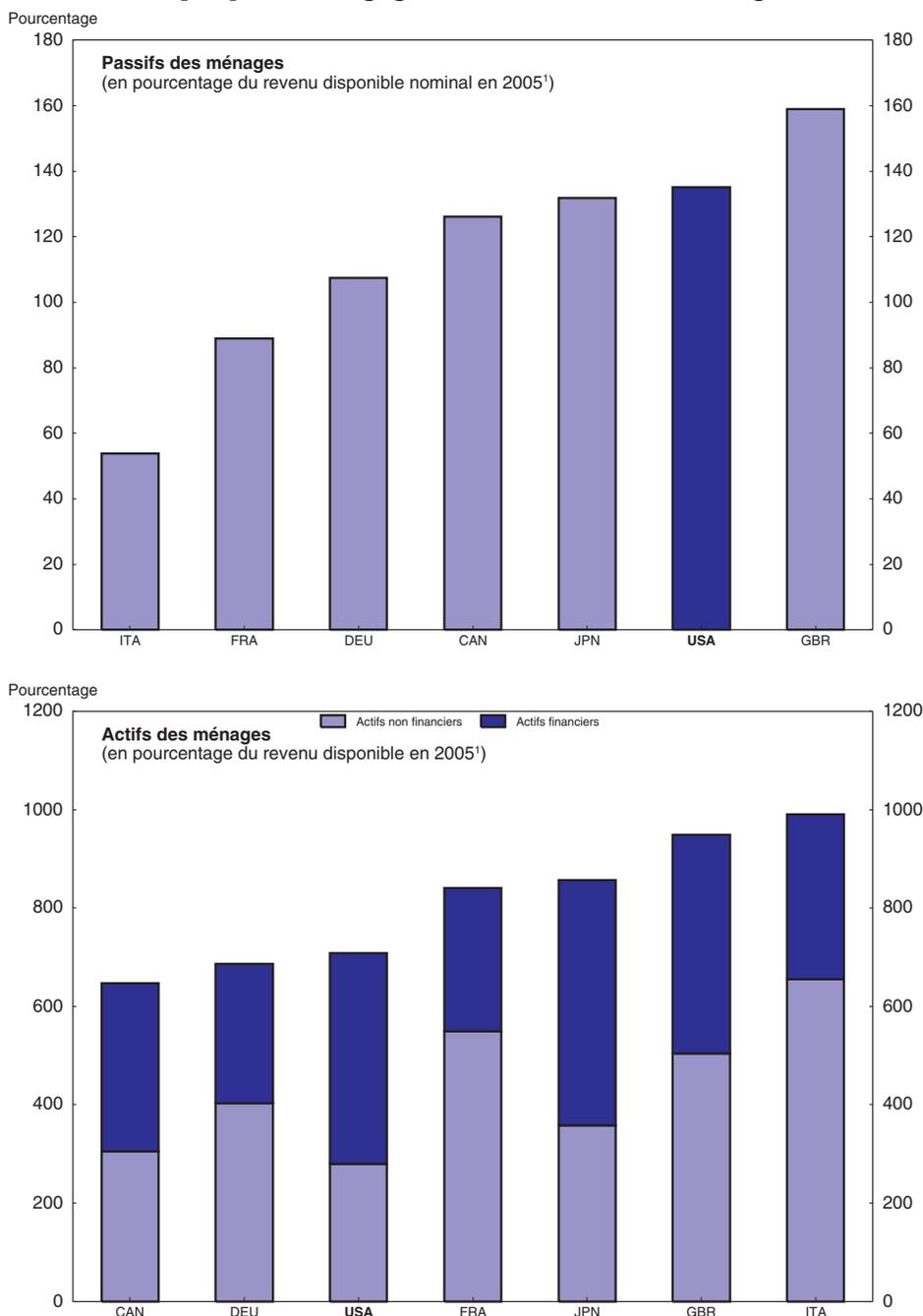
## L'endettement des ménages et le marché du logement

### **Un marché hypothécaire bien intégré et qui fonctionne bien**

Toutes les catégories d'engagements financiers des ménages se sont alourdies ces dix dernières années, mais ce sont les prêts garantis par des biens immobiliers d'habitation qui ont été principalement responsables de la montée de leur endettement. Comme le montre le tableau 4.1, l'augmentation des engagements financiers des ménages est essentiellement imputable aux créances hypothécaires. L'accroissement de celles-ci tient au dynamisme du marché de l'immobilier d'habitation depuis dix ans, notamment au niveau élevé des investissements en logements, qui a provoqué une envolée du nombre de prêts hypothécaires contractés. L'investissement en logements s'est accru après la récession de 2001 pour s'établir à un point haut historique de 6.3% du produit intérieur brut (PIB), soit le plus haut niveau atteint depuis 1960, tandis que la dette des ménages a suivi de près ce mouvement ascendant (graphique 4.2).

Le bas niveau des taux d'intérêt à long terme et la solidité de la situation macroéconomique expliquent dans une large mesure l'évolution à la hausse de l'investissement en logements. Le bon fonctionnement du marché hypothécaire a également pesé dans la balance. En règle générale, on peut s'attendre à ce qu'un marché hypothécaire peu réglementé et concurrentiel satisfasse les besoins d'un éventail plus large d'emprunteurs et applique des marges d'intérêt plus réduites. À cet égard, le marché des États-Unis soutient avantageusement la comparaison avec ceux d'autres pays de l'OCDE. Catta *et al.* (2004) ont élaboré une mesure synthétique des différentes caractéristiques des marchés hypothécaires européens sous la forme d'un indice de « complétude », qui illustre les différences considérables de performances des marchés d'un pays européen à l'autre. Bien que le marché hypothécaire des États-Unis ne soit pas traité dans cette étude, il présente de nombreuses caractéristiques communes avec les marchés d'autres pays généralement considérés comme performants : les prêts sont proposés à taux fixe ou révisable ; les emprunteurs peuvent généralement rembourser leur prêt de manière anticipée ou le refinancer sans pénalité ; la quotité de financement (ratio

Graphique 4.1. Engagements et avoirs des ménages



1. 2004 pour l'Italie et le Japon.

Sources : Allemagne : *Deutsche Bundesbank* (Banque fédérale allemande) ; Canada : Statistique Canada ; États-Unis : Réserve fédérale ; France : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ; Italie : *Banca d'Italia* (Banque d'Italie) ; Japon : Agence de planification économique ; Royaume-Uni : *Office for National Statistics* (Office des statistiques nationales).

prêt/valeur du bien) typique, qui s'établit à 78 %, est supérieure à la norme internationale, et le plafond prévu par la réglementation en matière de quotité de financement (90 %) est plus élevé que dans de nombreux autres pays ; la durée typique de remboursement des prêts (30 ans) est relativement longue en termes de comparaison internationale ; et le degré de titrisation du marché de gros est élevé. Les quotités de financement élevées permettent

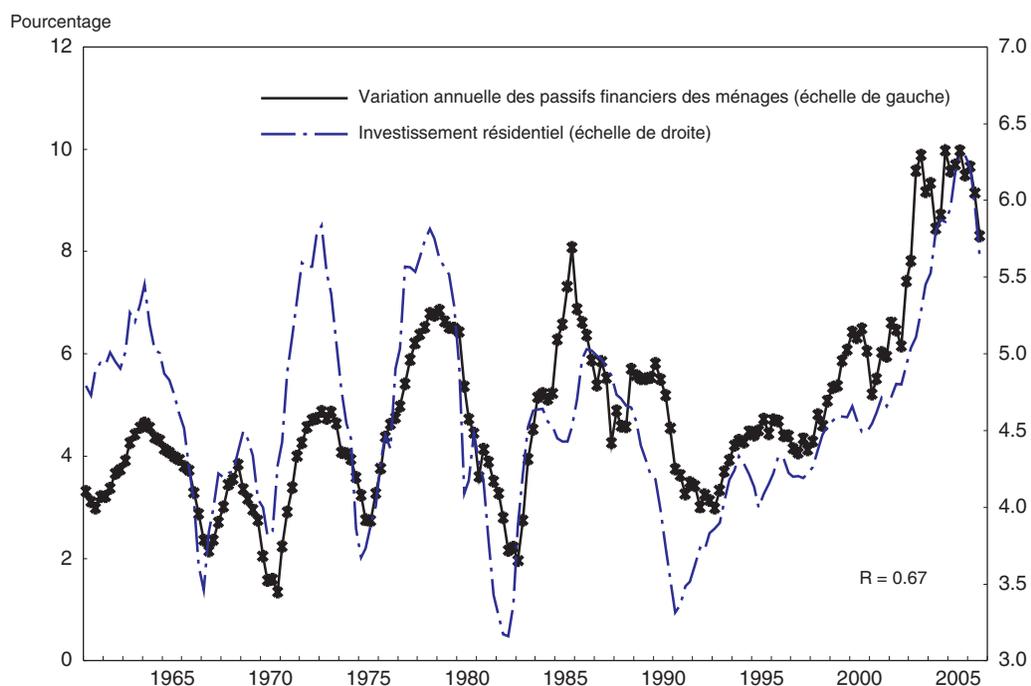
**Tableau 4.1. Décomposition de la hausse des engagements des ménages<sup>1</sup>**  
En pourcentage du revenu disponible des ménages

	2002	2003	2004	2005	2006
Augmentation nette des engagements, par origine (a + b - c - d)	12.6	13.7	17.8	17.7	15.1
a. Acquisition nette d'actifs financiers	8.1	12.2	14.2	10.8	7.8
b. Investissement net en actifs corporels <sup>2</sup>	4.6	5.1	5.5	5.5	6.1
c. Transferts nets en capital	-0.4	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
d. Épargne des ménages, hors biens durables <sup>3</sup>	0.5	3.8	2.2	-1.3	-1.0
Augmentation nette des engagements, par type de créance (1 + 2 + 3 + 4)	12.6	13.7	17.8	17.7	15.1
1. Créances hypothécaires gagées sur des logements non agricoles	9.3	9.8	12.1	12.4	8.6
2. Autres créances hypothécaires <sup>4</sup>	1.3	1.9	1.9	2.7	2.6
3. Crédits à la consommation	1.4	1.3	1.3	1.0	1.2
4. Autres engagements	0.5	0.8	2.4	1.6	2.8
<i>Pour mémoire:</i>					
Épargne des ménages (dans l'optique des comptes nationaux)	2.4	2.1	2.0	-0.4	-1.1
Revenu disponible des ménages (en milliards USD)	7 830.1	8 162.5	8 681.6	9 036.1	9 523.1

1. Fondée sur l'état récapitulatif correspondant au secteur des ménages, aux entreprises non agricoles non constituées en sociétés, et aux entreprises agricoles.
2. Hors biens de consommation durables. Il s'agit pour l'essentiel des investissements en logements et des capitaux engagés dans des exploitations agricoles constituées en sociétés.
3. Épargne des ménages telle que définie dans le tableau des opérations financières, qui diffère de l'épargne des ménages calculée dans l'optique des comptes nationaux.
4. Y compris les exploitations agricoles constituées en sociétés.

Source : Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve, tableau des opérations financières (8 mars 2007).

**Graphique 4.2. Investissement en logements et emprunts nets des ménages**  
En pourcentage du PIB



Source : Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve et Bureau of Economic Analysis (Bureau d'analyse économique).

aux emprunteurs de contracter des dettes plus importantes, les durées de remboursement plus longues maintiennent à un niveau raisonnable le rapport entre service de la dette et revenu, et la modestie des pénalités de remboursement anticipé laisse aux emprunteurs les marges de manœuvre nécessaires pour gérer l'amortissement de leur prêt. Globalement, l'efficacité du marché hypothécaire des États-Unis est considérée comme relativement élevée : selon les travaux de Diamond et Lea (1992), elle est supérieure à celle des pays d'Europe continentale (comme la France), mais inférieure à celle du Royaume-Uni et du Danemark.

Une des spécificités du marché hypothécaire des États-Unis réside dans son intégration régionale poussée. Les interventions des organismes fédéraux de crédit publics et parapublics ont contribué à une normalisation des produits hypothécaires et à une harmonisation des pratiques de crédit. Les prêteurs ont en effet l'assurance qu'ils pourront vendre des crédits hypothécaires à un organisme parapublic dès lors que ces crédits sont conformes à des critères prédéfinis. En conséquence, le marché hypothécaire des États-Unis est plus intégré que celui de la zone euro, où les cadres institutionnels diffèrent d'un pays à l'autre. Ce constat est illustré par le fait que la dispersion des taux d'intérêt appliqués aux prêts au logement est plus faible entre les régions des États-Unis qu'entre les pays membres de la zone euro (BCE, 2005).

Une des dimensions importantes de cette normalisation tient à la prédominance des crédits hypothécaires au logement à taux fixe; entre 1990 et 2004, la proportion des emprunts hypothécaires à taux fixe n'est pas tombée une seule année en dessous de 60 % des émissions de nouvelles hypothèques, et certaines années, cette proportion était proche de 90 % (Federal Housing Finance Board, Survey of Interest Rates, tableaux rétrospectifs). L'attrait exercé par les crédits hypothécaires à taux fixe sur les prêteurs s'explique par la présence d'un très vaste marché secondaire, à la liquidité duquel contribuent de longue date des organismes publics. Pour les emprunteurs, les crédits hypothécaires à taux fixe présentent l'avantage d'offrir une protection contre toute hausse des taux d'intérêt, sachant qu'ils peuvent en outre refinancer leur dette si les taux évoluent au contraire à la baisse. Les crédits hypothécaires au logement à taux nominal fixe ne sont toutefois pas aussi répandus au niveau international : ainsi, ils sont quasiment inconnus au Royaume-Uni et au Canada. Toutefois, les contrats hypothécaires à taux nominal fixe portent en germe un risque d'inflation. En règle générale, aux États-Unis les contrats hypothécaires contiennent une clause de remboursement anticipé qui protège les propriétaires des logements hypothéqués contre le risque d'une baisse des taux d'intérêt nominaux, en leur permettant de contracter un nouvel emprunt hypothécaire assorti d'un taux nominal inférieur. Reste que cette clause a un prix, évalué à 73 points de base par Diamond et Lea (1992). Le taux d'intérêt des crédits hypothécaires à taux fixe s'en trouve donc augmenté, et ces contrats se révèlent coûteux pour les propriétaires des logements hypothéqués lorsque l'inflation est stable (Campbell et Cocco, 2003).

De même, aux États-Unis, les prêteurs hypothécaires offrent rarement la possibilité de transférer l'hypothèque d'un bien immobilier à un autre. Conjugué à la prédominance des taux fixes, ce manque de transférabilité peut affaiblir la mobilité de la main-d'œuvre : dans un contexte de hausse des taux d'intérêt hypothécaires, un emprunteur peut décider de ne pas déménager si, pour acquérir un nouveau logement, il doit rembourser un emprunt contracté précédemment à un faible taux d'intérêt et prendre un nouveau crédit à un taux plus élevé. Cette possibilité de transfert de l'hypothèque est offerte dans d'autres pays anglo-saxons, mais c'est rarement le cas aux États-Unis.

### Nouveaux produits financiers et pratiques de crédit

Le marché hypothécaire des États-Unis a été transformé au cours des dix dernières années par l'entrée d'établissements de crédit à risque et l'offre de lignes de crédit garanties par la valeur acquise de biens immobiliers. Le tableau 4.2 montre que les emprunts hypothécaires à risque et les lignes de crédit garanties par la valeur acquise du logement représentent environ 16 % de l'encours des prêts hypothécaires.

L'arrivée de prêteurs disposés à accorder des crédits hypothécaires à des emprunteurs moins solvables a débouché sur la création du marché des *prêts à risque*. Ce type de crédit, qui repose sur une tarification fondée sur le risque, est destiné aux emprunteurs qui ne peuvent obtenir de prêt sur le marché de premier ordre. Les innovations technologiques intervenues en matière de traitement des demandes de prêt, notamment l'utilisation de modèles d'évaluation des risques de crédit par notation, a permis aux prêteurs de disposer des informations nécessaires pour tarifier les risques atypiques, notamment les risques représentés par les emprunteurs de second ordre (Bies, 2006). D'après une estimation, les taux d'intérêt sur les prêts à risque étaient compris en 2001 entre 7.2 % et 12.75 %, alors que les taux des prêts conventionnels étaient proches de 6 %<sup>1</sup>. S'ils ont permis de réduire les contraintes pesant sur les emprunteurs et offert à des ménages moins solvables la possibilité d'accéder à la propriété, ces prêts se caractérisent par des taux d'impayés élevés. Comme indiqué plus loin, il y a eu une forte hausse des défaillances parmi certaines catégories d'emprunteurs peu solvables, notamment ceux qui avaient souscrit un emprunt à taux révisable avec un taux initial attractif ; les taux ayant fortement augmenté lors de la première période de révision des taux, les échéances mensuelles ont fortement augmenté, poussant de nombreux emprunteurs à la limite du défaut de paiement. Ces prêts à risque posent problème car ils n'entrent pas dans le cadre classique de la réglementation fédérale des banques américaines et il est donc malaisé de les suivre et de les régler. Les

Tableau 4.2. **Composition du marché hypothécaire, en 2003**

En milliards de dollars

	Crédits octroyés	Encours
<b>Prêts de premier rang</b>		
Prêts classiques de premier ordre	1 910	3 250
Autres prêts de premier ordre	550	1 175
Prêts massifs de premier ordre	660	1 470
Prêts FHA/VA <sup>1</sup>	230	475
Prêts AtI-A <sup>2</sup>	220	400
Prêts à risque	310	650
<b>Crédits garantis par la valeur acquise de biens immobiliers</b>		
Prêts de premier ordre	110	190
Prêts de rang inférieur	290	480
Prêts à risque	20	50
<b>TOTAL<sup>3</sup></b>	<b>3 700/3 900</b>	<b>7 200/7 400</b>

1. Il s'agit de crédits hypothécaires octroyés à des conditions préférentielles et bénéficiant d'une garantie publique de la *Federal Housing Administration* (FHA, Administration fédérale du logement) ou du *Department of Veterans Affairs* (VA, ministère des Anciens Combattants).

2. Il s'agit de crédits octroyés à des emprunteurs ne remplissant pas toutes les conditions requises pour être considérés comme de premier ordre, qui constituent une catégorie intermédiaire entre les prêts à risque et les prêts de premier ordre.

3. Les totaux diffèrent de la somme des montants indiqués dans les différentes catégories en raison de doubles comptages de la part des prêteurs.

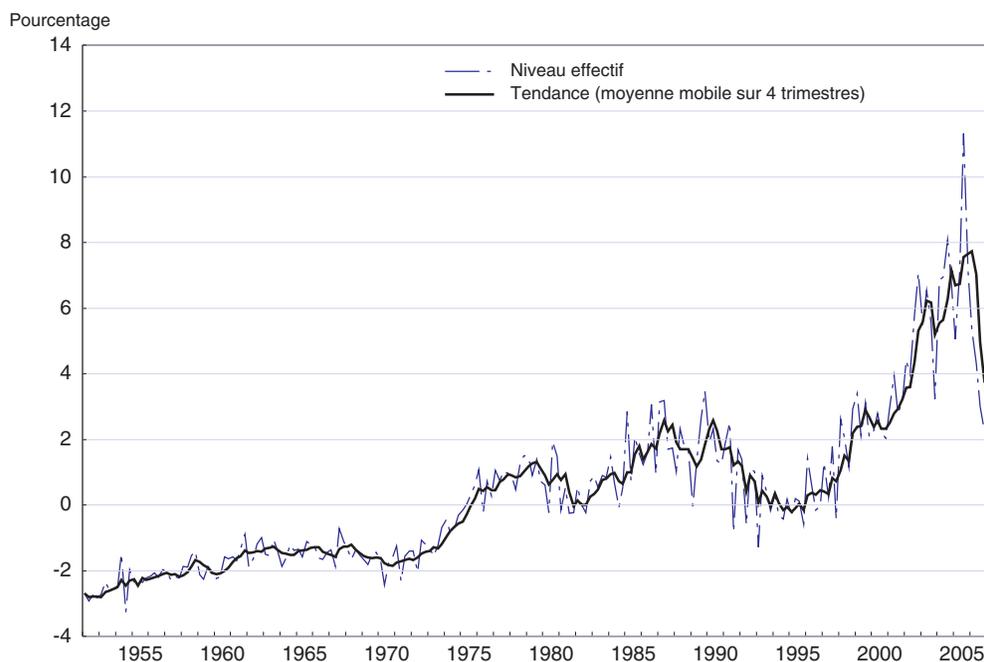
Source : Mercer Oliver Wyman (2005).

crédits hypothécaires à risque représentent aujourd'hui environ 12 % de l'encours des prêts hypothécaires; un peu plus de la moitié sont des prêts à taux révisable.

Une autre innovation relative à ce marché réside dans l'apparition de *lignes de crédit garanties par la valeur acquise de biens immobiliers*, qui sont utilisées par les ménages pour tirer parti de l'augmentation des prix des logements et jouer davantage sur l'effet de levier de l'endettement. Ces crédits sont attrayants pour les emprunteurs qui ont besoin de liquidités, et pour lesquels il est plus avantageux de contracter un prêt gagé sur la valeur acquise de leur logement d'un montant plus modeste et à un taux plus élevé, que de refinancer entièrement leur premier emprunt hypothécaire, en particulier dans un contexte de montée des taux d'intérêt. Plus de 80 % des titulaires de prêts gagés sur la valeur acquise de biens immobiliers sont des emprunteurs de premier ordre, voire de qualité supérieure, et les taux de pertes sont généralement très faibles pour les prêteurs exclusivement présents sur le marché de premier ordre. Cela pourrait changer en cas de baisse sensible des prix de l'immobilier d'habitation, compte tenu de l'endettement prononcé de certains emprunteurs, mais en règle générale, la solvabilité des détenteurs de ces crédits diffère nettement de celle des titulaires de prêts à risque. Outre les crédits gagés sur la valeur acquise de biens immobiliers, les ménages ont utilisé d'autres formes de prélèvement sur la valeur immobilière, consistant notamment à contracter un second emprunt hypothécaire ou à recharger un crédit à hauteur de son montant initial<sup>2</sup>.

Globalement, l'extraction de liquidités du patrimoine immobilier par divers moyens a été très marquée au cours de la période 2004-06. Mesuré par la différence entre la variation de la dette garantie par des biens immobiliers d'habitation et l'investissement net en logements<sup>3</sup>, le prélèvement sur le patrimoine immobilier a atteint un sommet équivalent à 6-8 % du revenu disponible des ménages en 2005 (graphique 4.3). En supprimant progressivement la déductibilité fiscale des intérêts versés au titre des crédits à la consommation classiques (tels que les soldes de cartes de crédit et les crédits automobiles), la *Tax Reform Act* (Loi sur la réforme des impôts) de 1986 a incité les ménages à contracter des prêts gagés sur des biens immobiliers d'habitation, auxquels s'appliquait toujours un régime de déductibilité fiscale, et à regrouper tous leurs encours de crédit dans un seul prêt hypothécaire ouvrant droit à déduction d'impôt. En conséquence, les prélèvements sur le patrimoine immobilier n'ont pas tous contribué à alourdir le montant total de la dette. D'après les réponses recueillies par la Réserve fédérale en 2001-02 dans le cadre d'une enquête, 26% des liquidités provenant de refinancements hypothécaires étaient consacrées au remboursement d'autres dettes, 16% seulement à des dépenses de consommation, et l'essentiel du reste à divers investissements résidentiels et financiers. De même, selon la *Survey of Consumer Finances* (Enquête sur les finances des consommateurs) de 2004, réalisée par la Réserve fédérale, 31 % des lignes de crédit garanties par la valeur acquise du patrimoine immobilier étaient utilisés aux fins de consolidation de dettes, tandis que 45 % servaient à financer des travaux d'amélioration des logements (Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve, 2006). L'augmentation des prélèvements sur le patrimoine immobilier n'a donc pas entraîné de dégradation sensible des comptes des ménages : elle a contribué au remboursement de soldes de cartes de crédit représentant de lourdes charges d'intérêts, permis de financer l'accumulation d'actifs financiers (notamment sous la forme de cotisations de retraite déductibles des impôts) et concouru à l'entretien du parc immobilier.

Graphique 4.3. **Prélèvement sur le patrimoine immobilier**<sup>1</sup>  
En pourcentage du revenu disponible des ménages



1. Mesuré par la différence entre la variation de la dette hypothécaire et l'investissement net en logements.

Source : Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve, tableau des opérations financières.

## La vulnérabilité des ménages endettés

La montée de l'endettement observée ces dix dernières années a suscité des craintes pour la stabilité de la situation macroéconomique et financière. Une baisse brutale des prix des logements empêcherait en effet les ménages d'extraire de nouvelles liquidités de leur patrimoine immobilier, et mettrait en difficulté les emprunteurs fortement endettés, ce qui pourrait être lourd de conséquences sur les plans macroéconomique et financier. Malgré ces craintes, ces risques semblent pour l'heure bien circonscrits.

### Les risques macroéconomiques

Une baisse des prix des logements, ou leur simple stagnation, mettrait un terme à l'augmentation de la valeur du patrimoine immobilier et empêcherait les ménages d'en extraire davantage de liquidités. Une forte incertitude prévaut cependant quant aux effets induits sur la consommation par les prélèvements sur la valeur immobilière. Selon certains chercheurs, ces effets sont sensibles; ainsi, Catte et al. (2004) parviennent à la conclusion que les consommateurs des États-Unis dépendent environ 20 cents par dollar extrait de leur patrimoine immobilier (la propension marginale à consommer les prélèvements sur la valeur immobilière est donc de 0.20). Dans un document de travail du Fonds monétaire international (FMI), Klyuev et Mills (2006) parviennent à des résultats d'ordre très similaire sur le long terme (à savoir une proportion marginale à consommer les prélèvements sur la valeur immobilière de 0.18). Sur cette base, ils estiment qu'un recul du ratio prélèvement sur le patrimoine immobilier/revenu disponible de 7 % à son niveau moyen des vingt dernières années entraînerait une baisse d'environ 1 point du ratio consommation/revenu disponible. Par ailleurs, d'après les estimations du Congressional

Budget Office, une baisse des prix des logements de 10 % entraînerait une réduction de la croissance du PIB comprise entre 0.4 et 1.4 point de pourcentage, suivant la propension marginale à consommer et sur la base d'hypothèses relativement neutres concernant les autres effets liés à l'évolution de la valeur des logements (CBO, 2007a).

Les auteurs d'autres études empiriques se montrent cependant sceptiques quant à ces effets. Ils objectent notamment que le lien de causalité entre dépenses de consommation et prélèvements sur le patrimoine immobilier pourrait aller des premières aux seconds, et non l'inverse. Autrement dit, contracter un emprunt gagé sur la valeur d'un logement peut constituer un moyen pratique de financer une acquisition qui aurait été effectuée en tout état de cause, en recourant par exemple à un autre type de crédit ou en utilisant des actifs financiers. Il se pourrait également que les prélèvements sur la valeur immobilière et les dépenses de consommation évoluent de concert sous l'effet d'un troisième facteur, tel que la confiance des consommateurs ou leurs anticipations de croissance de leurs revenus futurs. Globalement, l'effet induit par l'extraction de liquidités du patrimoine immobilier sur les dépenses de consommation a peut-être été assez limité, de sorte que son éventuelle inversion pourrait avoir des répercussions modestes.

À en juger par le petit nombre d'épisodes antérieurs pour lesquels on dispose de données complètes, une forte baisse des prix nominaux des logements existants dans l'ensemble du pays apparaît peu probable. L'indice des prix de revente des logements établi par l'Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO) n'a enregistré de baisse sur quatre trimestres à aucun moment depuis 1975<sup>4</sup>. Néanmoins, pour que l'évolution des prix de l'immobilier d'habitation ne freine pas la consommation, il faudrait que le ratio patrimoine immobilier/revenu nominal reste stable, ce qui supposerait une poursuite du renchérissement des logements. Une stagnation des prix de l'immobilier d'habitation impliquerait directement que la consommation ne bénéficierait plus de l'augmentation de la valeur du patrimoine immobilier, et que le taux d'épargne des ménages commencerait probablement à augmenter. Une période prolongée de grande morosité des prix des logements s'accorderait avec l'évolution passée aux États-Unis, et pourrait se traduire par une croissance beaucoup plus lente de l'endettement hypothécaire et par un investissement résidentiel beaucoup plus faible que ces dernières années. À en juger par la relative modestie des répercussions estimées à l'aide de simulations par modèle (évoquées plus haut), cet effet de freinage serait vraisemblablement d'une amplitude limitée.

### **La stabilité du système financier**

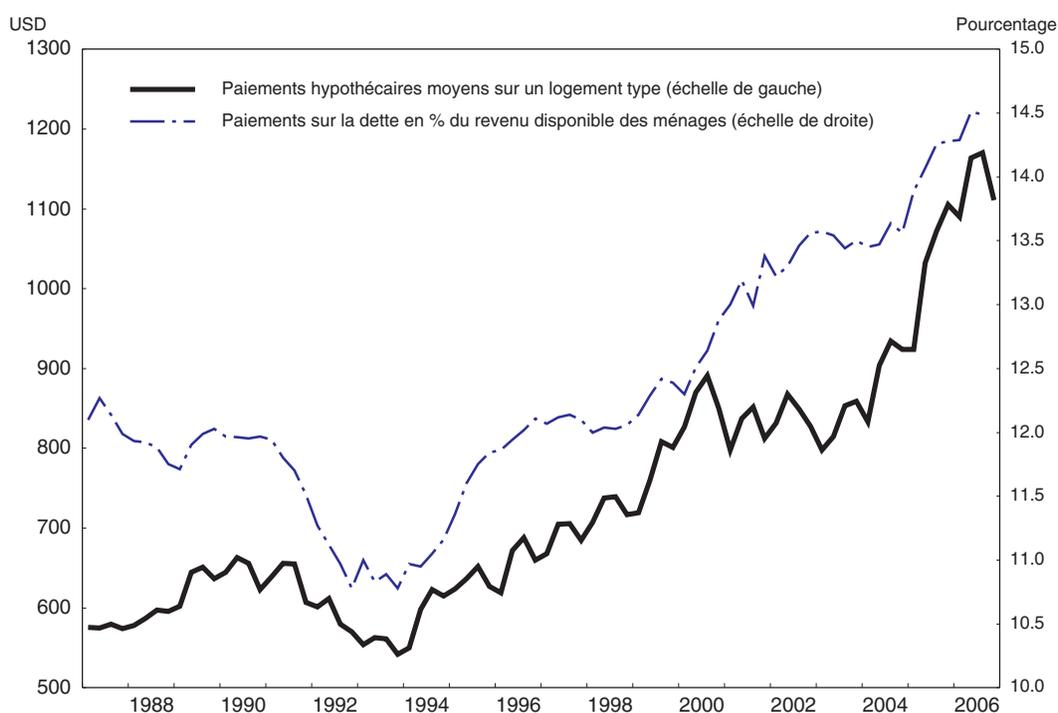
Compte tenu de l'accumulation de crédits hypothécaires et de l'importance des prélèvements sur la valeur immobilière, le niveau des dettes gagées sur des actifs immobiliers est élevé, tant d'un point de vue historique qu'en termes de comparaison internationale (Girouard *et al.* 2006). Ainsi, certains ménages pourraient se trouver en difficulté en cas de baisse des prix de l'immobilier d'habitation, qui déboucherait sur une valeur nette du patrimoine encore plus réduite, voire négative pour les ménages les plus exposés. Cela pourrait poser problème à ceux qui seraient dans l'incapacité d'attendre le redressement du marché du logement, notamment les personnes confrontées à une perte soudaine de revenu et contraintes de vendre leur bien. La plupart des ménages semblent cependant détenir un volume suffisant d'actifs financiers pour pouvoir faire face à des difficultés temporaires. De fait, l'Enquête sur les finances des consommateurs de la Réserve fédérale n'indique pas, jusqu'en 2004, de recul de la valeur nette du patrimoine des

Tableau 4.3. **Valeur nette médiane du patrimoine des ménages**

En milliers de dollars, aux prix de 2004

	1995	1998	2001	2004
Ensemble des ménages	70.8	83.1	91.7	93.1
<i>Centiles de revenu</i>				
Moins de 20	7.4	6.8	8.4	7.5
20-39.9	41.3	38.4	39.6	34.3
40-59.9	57.1	61.9	66.5	71.6
60-79.9	93.6	130.2	150.7	160.0
80-89.9	157.7	218.5	280.3	311.1
90-100	436.9	524.4	887.9	924.1

Source : Survey of Consumer Finances (Enquête sur les finances des consommateurs) de 2004, Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve.

Graphique 4.4. **Indicateurs du service de la dette des ménages**

Source : National Association of Realtors (Association nationale des agents immobiliers) et Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve.

ménages toutes catégories de revenus confondues, alors qu'un tel recul aurait eu lieu si les engagements des emprunteurs avaient connu une augmentation nettement plus forte que leurs actifs (tableau 4.3).

Un autre facteur de vulnérabilité pourrait résider dans l'alourdissement de la charge du service de la dette, qui pourrait se traduire par un revenu disponible insuffisant pour que certains ménages puissent à la fois s'acquitter du service de leur dette et couvrir leurs besoins de consommation. Selon des données récentes de la Réserve fédérale et de la National Association of Realtors (Association nationale des agents immobiliers), les versements au titre du service de la dette ont rapidement augmenté au cours de la période 2004-06 (graphique 4.4). En dépit de la hausse des charges financières, la plupart des ménages ont pu s'acquitter de leurs obligations de paiement. Toutefois, les taux d'impayés

sur certains segments de marché ont augmenté ces derniers trimestres. Telle que mesurée par la Mortgage Bankers Association (Association des établissements de crédit hypothécaire), la part des emprunts hypothécaires qui enregistrent un retard de remboursement de 60 jours ou plus était de 1.87 % au quatrième trimestre 2006, en légère hausse par rapport aux trimestres précédents<sup>5</sup>. Le nombre des impayés et des saisies a augmenté plus rapidement sur le segment des prêts hypothécaires à risque à taux révisable (prêts ARM), où la part des prêts en retard de remboursement de 60 jours atteignait 3.13 % au quatrième trimestre 2006. Bien qu'un certain nombre de prêteurs à risque aient connu des difficultés – quelques-uns d'entre eux sortent déjà du marché après avoir fait faillite –, la taille relativement modeste du marché des ARM à risque (5 % de l'encours total des prêts hypothécaires à la fin de 2006) a été considérée comme une garantie contre un éventuel dérapage systémique. À la date d'établissement de la présente *Etude*, les tensions constatées sur le marché du crédit au logement étaient bien circonscrites: la part des emprunts hypothécaires en retard de remboursement n'avait pas augmenté sur les autres marchés, notamment sur celui des prêts hypothécaires à risque à taux fixe. La fermeture de fait du marché des prêts ARM à risque a cependant induit une baisse de la demande de logements neufs et, partant, une contraction de l'activité de construction résidentielle.

### Les enseignements à tirer sur le plan de l'action publique

Les éléments qui précèdent laissent à penser que, dans l'ensemble, le marché du crédit au logement a bien fonctionné aux États-Unis. Les ménages ont pu contracter des emprunts volumineux pour financer leurs investissements résidentiels; ils ont gagné des marges de manœuvre supplémentaires en matière de gestion financière grâce à l'apparition de nouveaux instruments permettant d'extraire des liquidités du patrimoine immobilier; les ménages à faible revenu ont vu leurs contraintes d'endettement allégées par l'entrée d'établissements de crédit à risque sur le marché; et la situation financière du secteur des ménages ne semble pas être précaire. Le segment relativement étroit du crédit à risque a traversé récemment une passe difficile, mais pour l'heure aucun signe ne montre que ce tassement va se répercuter sur d'autres compartiments du marché. Comparés à d'autres pays de l'OCDE, les États-Unis ont connu une augmentation plus marquée de l'endettement des ménages<sup>6</sup>, reflétant des investissements plus volumineux sur le marché de l'immobilier d'habitation. Certains ont donc exprimé la crainte que des investissements excessifs n'aient été réalisés dans l'immobilier d'habitation, au détriment d'actifs plus productifs.

Il est largement admis que l'action des pouvoirs publics aux États-Unis favorise l'investissement résidentiel. L'incidence de ces interventions publiques sur l'accession à la propriété est cependant moins claire – alors même qu'il s'agissait de l'objectif initial. Ainsi, la proportion de logements occupés par leur propriétaire est presque la même au Canada (66 %) et au Royaume-Uni (69 %) qu'aux États-Unis (69 %), malgré le fait que les aides au logement sont nettement moins généreuses dans les deux premiers pays. Alors que les dispositions appliquées aux États-Unis avaient initialement pour but de faciliter l'accession à la propriété des familles démunies, elles ont essentiellement profité aux ménages qui auraient pu acquérir un logement même en l'absence de ces aides. De plus, en l'état actuel des choses, les allègements d'impôts sur les logements induisent des effets de distorsion sensibles sur les comportements des agents économiques en matière de placement. De même, les organismes parapublics de crédit hypothécaire n'ont pas

amélioré l'accès au logement, mais ce statut parapublic a faussé leur fonctionnement et soulève aujourd'hui des problèmes de risques financiers. Dans les parties qui suivent, nous examinerons ces deux composantes de l'action publique et nous recommanderons des mesures en vue de rétablir la neutralité des structures d'incitation.

### La fiscalité du logement

Pour l'heure, quatre types d'allègements fiscaux sont accordés aux propriétaires-occupants de logements : a) les loyers imputés de ces logements ne sont pas imposés ; b) les versements d'intérêts hypothécaires sont intégralement déductibles ; c) les impôts immobiliers locaux sont également déductibles ; et d) les plus-values ne sont généralement pas imposables (tableau 4.4). Ces dépenses fiscales pèsent lourdement sur le budget fédéral : selon le Groupe consultatif du Président sur la réforme des impôts fédéraux, les dispositions destinées à favoriser l'accession à la propriété constituent le deuxième poste de dépenses fiscales (après les déductions au titre des soins de santé), pour un coût total de plus de 700 milliards USD sur la période couvrant les exercices budgétaires 2006 à 2010. Comme indiqué dans le tableau 4.5, on estime que les dépenses fiscales pour le logement sont substantielles ; c'est le cas en particulier de la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires au titre de l'impôt sur le revenu.

Ces allègements fiscaux ne créent pas à eux seuls un système fiscal plus propice à l'accession à la propriété. Pour en juger, il faut évaluer l'ensemble des impôts applicables aux propriétaires-occupants, notamment l'imposition des revenus locatifs imputés des logements occupés par leur propriétaire, le traitement des intérêts hypothécaires, l'imposition des plus-values, la fiscalité foncière locale et les impôts indirects. Aux États-Unis, il convient surtout de jauger les effets sur l'imposition du revenu des personnes physiques et sur la fiscalité foncière locale, puisqu'il n'existe pas de TVA ou de taxe sur les ventes applicable à la valeur des biens immobiliers. Dans un régime de neutralité fiscale, le revenu net tiré d'un logement occupé par son propriétaire devrait être imposé, ce revenu étant défini par la différence entre le revenu brut (loyer imputé plus variation éventuelle de la valeur du bien) et les coûts supportés pour obtenir le revenu en question.

Tableau 4.4. Principales caractéristiques des allègements fiscaux liés au logement

Allègement fiscal	Conditions
Exonération des revenus locatifs imputés nets des logements occupés par leur propriétaire	Si le propriétaire d'un logement le loue, il doit acquitter des impôts sur le revenu locatif (net de frais) qu'il en retire. Le propriétaire paie également un impôt sur toute plus-value réalisée lors de sa vente. Si, en revanche, le propriétaire d'un logement occupe celui-ci, le code des impôts le dispense de déclarer sa valeur locative en tant que revenu brut.
Déductibilité des versements d'intérêts au titre de crédits hypothécaires gagés sur les logements occupés par leur propriétaire, et des impôts immobiliers sur ces logements	Le propriétaire-occupant d'un logement peut, lors du calcul de son impôt sur le revenu, déduire de son revenu imposable, d'une part, les impôts immobiliers et les intérêts hypothécaires acquittés sur un montant maximum de 1 million USD de crédits gagés sur sa résidence principale ou secondaire contractés pour acheter, construire ou améliorer substantiellement ladite résidence, et d'autre part, les intérêts versés sur un montant maximal de 100 000 USD d'autres crédits (tels que des emprunts garantis par la valeur acquise du logement) gagés sur le même bien immobilier d'habitation, indépendamment de la finalité de ces crédits.
Exonération des plus-values sur les ventes de logements	La plus-value réalisée sur la vente d'un logement est exonérée à concurrence de 250 000 USD (500 000 USD pour un couple marié établissant une déclaration conjointe), sous réserve que le logement en question ait été utilisé par son propriétaire comme résidence principale pendant deux des cinq années ayant précédé la date de la vente.

Source : Données reprises de CBO (2007b).

Tableau 4.5. **Dépenses fiscales au titre du logement**

Dépense fiscale	Perte de recettes estimée en milliards USD	Perte de recettes estimée en pourcentage du PIB (%)
Exonération des revenus locatifs imputés nets des logements occupés par leur propriétaire	24.6	0.2
Déductibilité des versements d'intérêts au titre de crédits hypothécaires gagés sur les logements occupés par leur propriétaire	61.5	0.5
Déductibilité des impôts immobiliers d'État et locaux sur les logements occupés par leur propriétaire	19.9 <sup>1</sup>	0.2
Exonération des plus-values sur les ventes de logements	29.7	0.2

1. Estimations du ministère du Trésor.

Source : GAO (2005).

La déduction des intérêts hypothécaires, qui correspondent à un coût requis pour l'obtention d'un revenu, est normale dans un système fiscal neutre, à condition que le revenu (imputé) soit imposé. Comme indiqué plus loin, les impôts fonciers, qui sont élevés aux États-Unis en comparaison des autres pays, peuvent être assimilés à une forme de taxation du loyer imputé. À supposer que le revenu tiré d'un logement reflète le coût d'usage du capital (valeur du bien x taux d'intérêt), le taux moyen de l'impôt foncier de 1.7 % impliquerait une taxation d'environ 27 % avec un taux d'intérêt de 6.1 %. Une famille à deux salaires ayant un revenu moyen (revenu combiné de 65 000 USD chacun), disposant de 100 000 USD à investir soit dans des fonds d'État soit dans un logement plus grand, serait confrontée aux conséquences fiscales suivantes: si l'argent est utilisé pour acquérir des obligations imposables d'un rendement annuel de 6 %, les impôts sont majorés de 1 500 USD ( $100\,000 \times 6\% \times 25\%$ ); si l'argent est investi dans l'achat d'un logement plus spacieux, les impôts fonciers locaux augmentent de 1 700 USD ( $100\,000 \times 1.7\%$ ) et les impôts fédéraux sur le revenu diminuent de 425 USD ( $1\,700 \times 25\%$ ), soit une augmentation nette des impôts de 1 275 USD. Dans cet exemple, la déductibilité des intérêts hypothécaires et des impôts fonciers locaux des impôts fédéraux se traduit par un système fiscal qui favorise l'investissement en logements par rapport aux autres placements. Dans d'autres cas, notamment dans les communes où la fiscalité foncière est plus lourde que la moyenne nationale, ces aspects du système fiscal pourraient ne pas favoriser l'accession à la propriété. L'exemption des plus-values sur les logements occupés par leur propriétaire déroge à la neutralité fiscale et favorise l'investissement dans le logement. Toutefois, il importe de noter que le code fiscal des États-Unis comporte aussi diverses préférences en faveur des plus-values réalisées sur d'autres placements que le logement.

Ainsi qu'on l'a indiqué, dans un système d'imposition neutre (c'est-à-dire n'induisant aucun effet de distorsion sur les comportements des agents économiques), l'investissement dans le logement serait traité de la même façon que les placements financiers (encadré 4.1). Il serait indifférent en termes fiscaux qu'un particulier décide d'acheter des obligations d'État ou un logement: les conséquences fiscales seraient les mêmes. La neutralité fiscale et l'absence de distorsions représenteraient une situation optimale. Dans la pratique, toutefois, le système fiscal américain comporte de nombreuses distorsions qui ont été créées au fil du temps dans le cadre de divers programmes. L'objectif de la politique fiscale, dans cet environnement sous-optimal, est donc de minimiser, et non d'éliminer, les distorsions découlant des allègements fiscaux en vigueur. Ainsi, on peut craindre que bon nombre de ménages ne réalisent un arbitrage fiscal en

#### Encadré 4.1. Une fiscalité neutre en matière de logement

Bien que le principal objet de tout impôt soit de collecter des recettes, le système fiscal est employé dans de nombreux pays en vue de la réalisation d'objectifs socio-économiques divers. Des dépenses fiscales sont couramment utilisées pour atteindre de tels objectifs, par le biais de déductions d'impôts sur le revenu, de crédits d'impôt, de taux réduits spécifiques et d'autres allègements fiscaux ciblés influant sur les choix des agents économiques.

Dans le cas du logement, la déductibilité des intérêts hypothécaires du revenu imposable est fréquemment associée à des allègements fiscaux normalement accordés lors de la taxation du revenu d'investissements: les plus-values sur les logements occupés par leur propriétaire peuvent être exonérées d'impôt, les revenus correspondant à la production de services de logement (« revenus locatifs imputés ») sont souvent exempts d'impôt, les logements peuvent ne pas être assujettis à des droits de succession, les impôts sur le patrimoine peuvent s'appliquer ou non à la valeur du logement, les ventes de logements neufs peuvent être assujetties ou non à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et les impôts immobiliers locaux peuvent s'appliquer à une partie ou la totalité de la valeur des logements. Les États-Unis ne sont pas le seul pays de l'OCDE à fournir des aides au logement sous forme d'allègements d'impôts. Comme le montre le tableau 4.6, de nombreux États accordent des allègements fiscaux au titre des versements d'intérêts hypothécaires, même si d'autres s'en abstiennent (on peut notamment citer à cet égard l'Allemagne, le Canada, la France et le Royaume-Uni).

La multiplicité des avantages fiscaux existants rend difficile l'évaluation de l'impact global du système d'imposition sur l'investissement en logements (Wood, 1990). Cette complexité est encore accentuée lorsque les contribuables à faible revenu ne sont pas assujettis aux impôts sur le revenu, et ne bénéficient donc pas des déductions prévues au titre de ces prélèvements fiscaux; de même, une telle évaluation est d'autant plus difficile dans le cas des États-Unis que les familles figurant dans les tranches d'imposition inférieures optent généralement pour une déduction forfaitaire, et non pour le régime des frais réels, et qu'elles ne sentent donc pas directement les effets de l'allègement d'impôt.

Si l'on part du principe que le système fiscal devrait être neutre en termes d'incitations, quelles devraient être les modalités d'imposition des logements? Dans la mesure où le logement est un bien d'équipement, une fiscalité neutre impliquerait qu'ils soit imposé comme un placement financier, par exemple l'achat d'obligations, de manière à ne pas fausser les stratégies de placement en faveur ou au détriment d'autres types d'actifs. Toutefois, l'investissement dans le logement implique des recettes fiscales plus faibles que dans le cas d'un placement financier, étant donné la déduction possible des intérêts hypothécaires sur les achats financés par l'emprunt et les pertes de recettes sur obligations lorsque l'investissement immobilier est financé sur fonds propres. Dans un système fiscal neutre, cette perte de recettes fiscales doit être compensée par une taxation appliquée à la consommation de logement et aux plus-values. Pour les logements occupés par leur propriétaire, la neutralité fiscale peut être obtenue par diverses combinaisons d'impôts sur les valeurs immobilières, le revenu locatif imputé ou les gains en capital. La neutralité fiscale résulte d'un traitement fiscal symétrique des revenus et de la charge d'intérêts. Cela implique que la taxation du revenu du capital (loyer imputé) s'accompagne de la déduction des intérêts hypothécaires. L'un des deux modèles suivants peut être utilisé pour imposer le revenu locatif imputé des propriétaires-occupants : i) appliquer une imposition récurrente au loyer imputé (sur la base du taux d'intérêt réel) et sur les plus-values acquises (sur la base de la hausse des prix des logements) ; ii) appliquer une imposition récurrente au

#### Encadré 4.1. Une fiscalité neutre en matière de logement (suite)

loyer imputé qui correspond au taux d'intérêt nominal, au lieu de pratiquer une taxation séparée de la consommation de logement et des plus-values immobilières. À défaut, la neutralité peut être obtenue en remplaçant la taxation du loyer imputé par une taxation de la valeur du bien immobilier. Dans un système fiscal progressif, la neutralité exige une imposition progressive de la propriété. On peut y parvenir en instaurant une imposition progressive du loyer imputé – à l'instar de l'imposition progressive des revenus d'intérêts. Or, la déductibilité de la taxe foncière se traduit par un impôt foncier net régressif. Ce résultat est évidemment contraire à la neutralité (dans un système d'imposition progressive du revenu du capital) et à l'égalité.

Le régime fiscal optimal des logements occupés par leur propriétaire consisterait en une combinaison d'impôts sur la valeur du bien immobilier, sur le loyer imputé ou sur les gains en capital qui se rapprocherait autant que possible de la neutralité fiscale. Toutefois, dans de nombreux pays de l'OCDE la fiscalité du logement s'écarte nettement de la neutralité. Cela tient semble-t-il aux problèmes de mise en œuvre susceptibles d'apparaître lors de l'instauration d'un système neutre, encore que ces problèmes ne soient pas insurmontables.

réduisant leurs remboursements hypothécaires pour accroître leurs versements sur les comptes d'épargne-retraite (Amromin *et al.*, 2006).

Contrairement aux pratiques observées dans d'autres pays de l'OCDE, aux États-Unis les revenus locatifs imputés ne sont pas imposés (tableau 4.6) – tout au moins pas directement. Néanmoins, les impôts locaux sur les biens immobiliers pourraient être considérés comme une forme d'impôt sur le loyer imputé, qui serait calculée comme une fraction constante de la valeur estimée du logement. Représentant environ 3 % du PIB, les recettes d'impôts sur le patrimoine collectées aux États-Unis sont volumineuses en termes de comparaison internationale (graphique 4.5). Les impôts sur les biens immobiliers constituent l'essentiel des recettes des collectivités locales (une source de financement importante pour les établissements scolaires), et représentent 14 % à 25 % de l'ensemble des ressources propres des États et des collectivités locales dans la plupart des États de l'Union. Ils sont calculés de manière prévisible, puisqu'ils sont égaux à une fraction déterminée de la valeur estimée du logement, et ne sont assortis que de quelques déductions ciblées sur certains groupes<sup>7</sup>. Les recettes d'impôts immobiliers par habitant varient fortement d'un État à l'autre, ce qui tient à la fois aux différences de valeur des logements mais aussi aux variations des taux d'imposition. Les prélèvements fiscaux réalisés dépendent des taux d'imposition nominaux et de la fraction de la valeur du logement que les autorités ont décidé d'assujettir à l'impôt. Le taux d'imposition effectif, qui combine ces deux ratios, varie suivant les localités, sachant que la moyenne nationale non pondérée s'établit à 1.7 %.

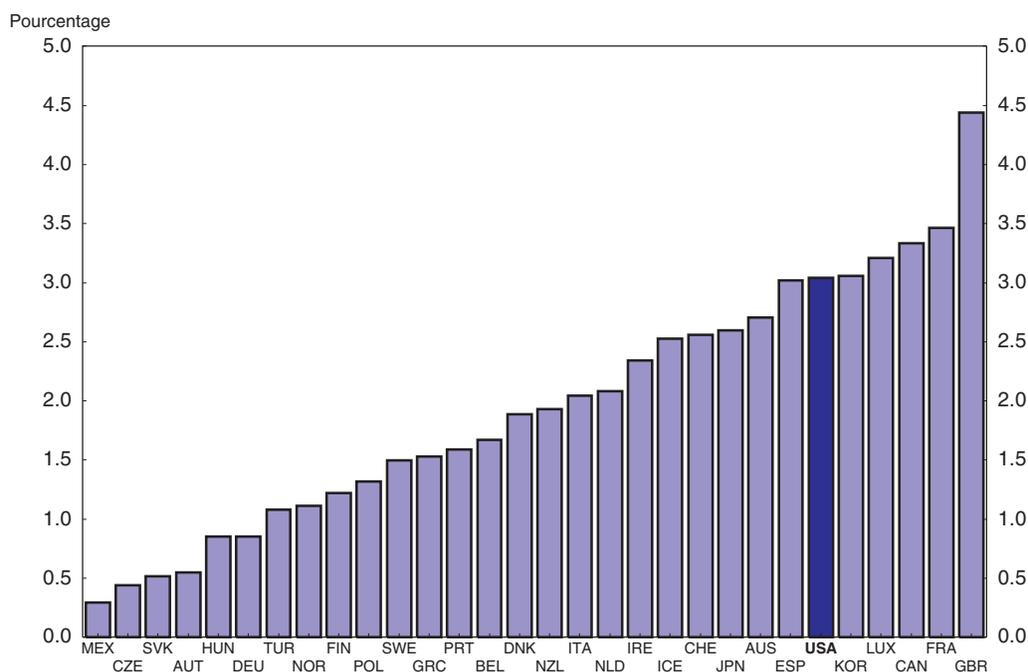
Les déductions accordées au titre des versements d'intérêts et des impôts immobiliers ont également été critiquées pour des raisons d'équité, dans la mesure où elles profitent de manière disproportionnée aux ménages des tranches supérieures de revenu. D'après les estimations du Tax Policy Center (2005), 54 % des déductions d'intérêts hypothécaires et d'impôts locaux bénéficient à des contribuables dont le revenu est supérieur à 100 000 USD, et 72 % à des contribuables dont le revenu excède 75 000 USD. Il n'est donc pas surprenant que l'augmentation de la dette hypothécaire soit fortement concentrée sur les ménages à

Tableau 4.6. La fiscalité de l'immobilier d'habitation

Imposition du revenu locatif imputé	Allègement d'impôt sur les crédits hypothécaires		Plus-values sur les biens immobiliers d'habitation imposables	Droits de succession	Droits de timbre
	Au titre des intérêts	Au titre du remboursement du principal			
Allemagne non	non	non	oui (en cas de vente avant 10 ans) RPOP exonérées.	oui (plus faibles que pour les actifs financiers)	3.5 %
Autriche non	oui (dans la limite d'un plafond)	non	oui (en cas de vente avant 10 ans)	oui	6 %
Belgique oui (avec une déduction forfaitaire)	oui (à concurrence du revenu locatif imputé)	oui (dans une certaine limite)	oui (en cas de vente avant 5 ans) RPOP exonérées.	oui	10 %-12.5 % (5 %-6 % pour les logements modestes)
Canada non	non	non	oui (pour 50 % des gains en capital) RPOP exonérées.	non (mais assujettissement à l'impôt sur les gains en capital)	n.d.
Danemark oui	oui	n.d.	oui RPOP exonérées.	oui	1.5 % frais de transaction totaux 7.2 %
Espagne non (pour les RPOP)	oui	oui	oui (exonérées si réinvesties)	oui	n.d.
États-Unis non	oui (dans la limite d'un plafond)	non	oui (jusqu'en 2002) (déduction pour les RPOP en cas de vente après 2 ans)	oui (ils devraient être progressivement supprimés)	n.d.
Finlande non	oui (dans la limite d'un plafond)	n.d.	oui RPOP exonérées en cas de vente après 2 ans	oui	4 % (primo-accédants exonérés)
France non	non	non	oui RPOP exonérées.	oui	2 %-3 %
Italie non (pour les RPOP)	oui (pour les RPOP)	non	oui (50 % pour les RPOP)	oui (jusqu'en 2001)	10 % (3 % pour les RPOP)
Norvège non	oui	non	oui (en cas de vente avant 10 ans)	oui	2.5 %
Pays-Bas oui	oui	non	non	oui (au-dessus du seuil d'exonération fiscale)	6 %
Royaume-Uni non	non	non	oui RPOP exonérées.	oui	1 %, 2 % ou 4 % (suivant la valeur du logement)
Suède oui	oui	non	oui	non	1.5 %-3 %
Suisse oui	oui (à concurrence des revenus totaux de la propriété augmentés d'un montant forfaitaire)	non	oui (au niveau cantonal uniquement) RPOP exonérées.	oui (au niveau cantonal uniquement)	n.d.

Note : RPOP = résidences principales occupées par leur propriétaire.

Source : Catte et al. (2004), Banque centrale européenne (2003), Contact Group on Asset Prices (2002), European tax handbook (2002).

Graphique 4.5. **Recettes fiscales provenant des impôts sur le patrimoine**En pourcentage du PIB, en 2005<sup>1</sup>

1. 2004 pour l'Australie, la Grèce, le Mexique, la Pologne et le Portugal.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2006.

revenu élevé. Ainsi qu'on l'a noté, la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires au titre de l'impôt sur le revenu est acceptable dans un système fiscal neutre dès lors que le revenu locatif imputé des logements occupés par leur propriétaire est imposé; les ménages des tranches supérieures de revenu tendent à se caractériser par des logements plus grands et des encours de crédits plus volumineux, des impôts immobiliers plus lourds (il s'agit d'une forme de taxation du loyer imputé), et il est donc logique qu'ils puissent déduire davantage d'intérêts. Néanmoins, la déduction des paiements d'intérêts profite de façon disproportionnée aux ménages les plus aisés, car elle s'applique selon des taux progressifs, alors que l'impôt foncier local se caractérise par un taux uniforme. Par ailleurs, la déduction des impôts immobiliers fait l'objet de taux progressifs, de sorte qu'elle a un caractère régressif. Ces déductions ont été souvent justifiées par le fait que certaines aides au logement sont utiles en raison de leurs effets externes (encadré 4.2), notamment parmi les familles à faible revenu. Cependant, les allègements fiscaux sont ciblés sur les ménages aisés et ont donc peu de chances d'améliorer la situation socio-économique des familles défavorisées.

Dans un système optimal, la fiscalité des logements occupés par leur propriétaire serait neutre, et les aides éventuelles en faveur de l'accession à la propriété seraient ciblées, explicites et transparentes. Pour parvenir à cette solution idéale, il faudrait supprimer la déductibilité des taxes immobilières, harmoniser le système actuel d'impôts immobiliers pour prendre en compte le revenu des services de logement et imposer les plus-values sur les logements. Un système de second choix, politiquement plus acceptable, viserait à réduire les distorsions actuelles à l'aide d'une combinaison de taxes et de déductions qui rapprocherait le niveau d'imposition actuel de celui d'un investissement en capital type. À cet égard, le

#### Encadré 4.2. Les effets externes des aides au logement

Les partisans des mesures destinées à favoriser l'accès à la propriété mettent en avant les avantages socio-économiques qui en découlent. Premièrement, les propriétaires de logements ont tout intérêt à rendre leur localité de résidence attrayante pour ceux qui n'en font pas partie, et sont donc susceptibles de contribuer à la production de biens publics. Tel est notamment le cas pour les établissements scolaires : il est de l'intérêt des propriétaires de logements de contribuer à la qualité de l'enseignement; d'après plusieurs chercheurs, correction faite des effets d'autres déterminants, il apparaît que les enfants ont davantage de chances d'obtenir un diplôme de niveau postsecondaire si leurs parents sont propriétaires. En revanche, les locataires n'ont aucun intérêt financier à améliorer leur localité de résidence, et peuvent même avoir intérêt à ce que celle-ci stagne, afin que leur loyer diminue. Une politique induisant des effets externes positifs consisterait donc à permettre aux ménages dont la capacité d'emprunt est limitée d'accéder malgré tout à la propriété. D'un autre côté, des investissements excessifs dans l'immobilier d'habitation produisent des effets externes négatifs : on peut notamment citer l'expansion anarchique des villes, la migration des familles à haut revenu vers les banlieues, et le déclin des centres-villes. Les investissements en résidences secondaires, qui restent vides la plupart du temps, peuvent également induire des effets externes négatifs. L'un dans l'autre, des aides au logement limitées et bien ciblées semblent se justifier.

Groupe consultatif du Président sur la réforme des impôts fédéraux a proposé de réduire la déductibilité des versements d'intérêts hypothécaires du revenu imposable. Le Groupe consultatif a recommandé que la déduction en vigueur soit remplacée par une dépense fiscale mieux ciblée, à savoir un crédit d'impôt accordé à tous les propriétaires de logements, qui serait égal à 15 % des versements d'intérêts hypothécaires, mais limité au montant du crédit d'impôt correspondant au coût moyen des logements dans la zone de résidence du contribuable. Un crédit d'impôt proportionnel au montant des intérêts acquittés bénéficierait à tous les propriétaires, et pas seulement à ceux qui optent pour le régime des frais réels; plafonné sur la base du coût moyen des logements, il serait moins orienté en faveur des ménages à revenu élevé que la déduction d'intérêts actuelle. Le Groupe consultatif a également recommandé de supprimer la déductibilité des intérêts des crédits hypothécaires garantis par une résidence secondaire, ainsi que des intérêts des prêts gagés sur la valeur acquise d'un logement. Ainsi, le nouveau crédit d'impôt favoriserait l'accès à la propriété, et non l'acquisition de grandes résidences. Le subventionnement, par le biais de la fiscalité, des résidences de luxe et des maisons de vacances s'en trouverait réduit. En outre, ce crédit d'impôt inciterait moins les ménages à accroître leur endettement, dans la mesure où serait supprimée la déductibilité des intérêts acquittés au titre des crédits gagés sur la valeur acquise d'un logement. Selon les estimations du Congressional Budget Office (CBO, 2007b), l'introduction de cette réforme en 2008 se traduirait par une augmentation des impôts acquittés pour 28.6 millions de personnes, mais par une diminution pour d'autres contribuables. Globalement, cette réforme déboucherait sur un surcroît de recettes fiscales de 21.7 milliards USD en 2008 et de 165.9 milliards USD sur cinq ans, car le montant des avantages fiscaux retirés aux contribuables des tranches supérieures d'imposition excéderait celui des allègements supplémentaires accordés aux contribuables des tranches inférieures<sup>8</sup>.

Les autorités se sont montrées peu enclines à supprimer la déductibilité des versements d'intérêts, de crainte que cela ne nuise au marché de l'immobilier d'habitation.

Si l'effet d'une réduction de la déductibilité de ces sommes sur le niveau de l'investissement en logements reste incertain, il est probable qu'elle aurait une incidence négative sur les prix, dans la mesure où l'avantage fiscal accordé est capitalisé dans la valeur des propriétés. Il serait donc prudent de réviser progressivement à la baisse cet allègement d'impôt. D'autres pays ont réussi à réduire ou éliminer les avantages fiscaux consentis au titre des emprunts hypothécaire, souvent sans conséquences préjudiciables pour leur marché du logement (encadré 4.3).

### **Les organismes parapublics de crédit hypothécaire**

Les gouvernements des États-Unis sont intervenus à maintes reprises sur le marché du crédit hypothécaire en vue d'assurer son bon fonctionnement, de structurer ses activités, de réduire les coûts de transaction et de faciliter la titrisation – dans l'objectif explicite de favoriser l'accession à la propriété (Green et Wachter, 2005). Une autre mesure

#### **Encadré 4.3. Avantages fiscaux en faveur des ménages titulaires de prêts hypothécaires**

La déductibilité fiscale des remboursements d'emprunts hypothécaires a été réduite dans les pays suivants :

- La Suède a progressivement réduit la déductibilité fiscale des versements d'intérêts hypothécaires entre 1985 et 1991. Le taux de déduction maximum est passé de 50 % en 1985 à 30 % en 1991.
- Le Royaume-Uni a progressivement supprimé la déductibilité fiscale des versements d'intérêts hypothécaires sur une période de 25 ans (entre 1974 et 1999). Dans un premier temps, le montant des emprunts hypothécaires ouvrant droit à déduction a été plafonné en termes nominaux. Dans un second temps, le taux auquel les intérêts pouvaient être déduits, pour la partie de l'emprunt ne dépassant pas le montant plafonné, a été progressivement ramené à zéro.
- Au Danemark, la valeur de la déduction autorisée au titre des versements d'intérêts a été réduite par paliers au cours des années 80 et 90. Par ailleurs, le taux marginal d'imposition des revenus du capital a été ramené de 48-73 % en 1986 à 33 % à partir de 2001, entraînant une diminution de la valeur fiscale des intérêts déductibles.
- Aux Pays-Bas, plusieurs mesures ont été prises pour limiter la déductibilité des versements d'intérêts hypothécaires lorsque des propriétaires-occupants extraient des liquidités de leur patrimoine immobilier : depuis 1997, ces derniers ne sont plus autorisés à déduire les intérêts d'emprunts gagés sur la valeur acquise de leur résidence, sauf s'ils ont été contractés à des fins d'amélioration de l'habitat; depuis 2001, la période pendant laquelle les versements d'intérêts hypothécaires peuvent être déduits du revenu des personnes physiques est limitée à 30 ans et, surtout, la réduction des taux d'imposition s'est traduite de fait par une baisse d'environ 20 % de l'allègement d'impôt accordé aux ménages à revenus élevés; par ailleurs, depuis le début de 2004, les propriétaires-occupants ne peuvent déduire que les intérêts correspondant à la partie de l'emprunt hypothécaire qui est égale à la valeur du logement diminuée du montant des liquidités extraites du logement précédent.
- En France, les autorités ont supprimé en 1997 le crédit d'impôt égal à 25 % des versements d'intérêts hypothécaires, qui était accordé sous réserve que l'emprunt concerne la résidence principale et uniquement pendant les cinq premières années consécutives à l'acquisition.

importante destinée à structurer le marché hypothécaire aux États-Unis a résidé dans la création de deux organismes parapublics, Fannie Mae et Freddie Mac (encadré 4.4). Ces deux établissements procèdent à la titrisation de blocs de créances hypothécaires, assumant ainsi le risque de crédit qu'elles représentent et permettant aux titres adossés à ces créances hypothécaires de se négocier de fait comme des valeurs notées AAA. Ces organismes étant prêts à racheter les prêts hypothécaires conformes à des critères prédéfinis, ils ont diversifié les sources de financement des banques commerciales et des autres émetteurs de créances hypothécaires. En outre, en mettant en place un marché hypothécaire secondaire, ils ont donné naissance à un vaste marché de titres adossés à des actifs, ce qui a contribué à un transfert du risque de taux d'intérêt des émetteurs de créances fortement endettés (les banques et institutions d'épargne) à des investisseurs moins endettés, tels que des sociétés d'assurances, des organismes de retraite et des organismes de placement collectif. Le but de cette forme d'intervention est donc de mettre en place un canal de financement direct entre le crédit au logement et les marchés financiers, au lieu de laisser les établissements bancaires financer les emprunts hypothécaires au moyen de leurs dépôts.

Les organismes parapublics émettent des titres d'emprunt de sociétés pour financer leurs acquisitions de crédits hypothécaires et créer des titres adossés à des créances hypothécaires (TACH) ; ils émettent également de plus en plus de titres de créance pour investir dans de volumineux portefeuilles d'actifs financiers, largement financés par l'emprunt, prenant essentiellement la forme de leurs propres TACH. Bien que les titres d'emprunt émis par les organismes parapublics ne bénéficient pas explicitement de la garantie de l'État fédéral, les investisseurs du monde entier considèrent qu'il ne laissera pas les organismes parapublics manquer à leurs engagements (Greenspan, 2005). Les instruments de dette émis par ces organismes et les TACH qui bénéficient de leur garantie

#### Encadré 4.4. **Les avantages accordés aux organismes parapublics**

Les entreprises Fannie Mae et Freddie Mac sont considérées comme des organismes parapublics, car elles exercent leurs activités conformément à des statuts définis par la loi. Elles doivent remplir des missions d'intérêt général, notamment en contribuant à la stabilité du marché secondaire des crédits hypothécaires au logement. À cette fin, elles bénéficient de plusieurs avantages. Elles sont exonérées d'impôt sur les sociétés à l'échelon local et au niveau des États, dispensées de satisfaire aux conditions d'agrément et d'acquitter les droits d'enregistrement appliqués par la Securities and Exchange Commission (SEC, Commission des opérations de bourse), et elles peuvent utiliser la Réserve fédérale comme agent financier. En outre, le Trésor des États-Unis est autorisé à prêter 2.25 milliards USD à Fannie Mae comme à Freddie Mac. Les titres de créance émis par les organismes parapublics peuvent servir de nantissement pour les dépôts des administrations publiques, pour les investissements des institutions d'épargne et des banques à charte fédérale (sans limite de montant), et pour les prises en pension effectuées par la Réserve fédérale dans le cadre de sa politique d'intervention sur le marché (opérations d'*open market*). Les titres des organismes parapublics sont explicitement assimilés à des valeurs d'État par la *Securities Exchange Act* (Loi sur les bourses de valeurs) de 1934, et ne sont pas soumis aux dispositions de nombreuses lois de protection des investisseurs appliquées par les États de l'Union. Ces avantages n'ont été accordés à aucune autre société par actions.

sont donc considérés comme plus sûrs que ceux émanant d'établissements comparables dont les activités ne sont pas régies par une charte fédérale (Quigley, 2006). Cette garantie implicite est assimilée à une forme de subvention accordée aux organismes parapublics, qui a été mesurée par divers auteurs à partir de la différence de rendement entre les nouveaux titres de créance émis par ces organismes et ceux d'autres acteurs du secteur bancaire et financier. Cet avantage est évalué à 27-29 points de base par rapport aux banques notées AA, et à 37-46 points de base par rapport aux entreprises notées AA, ce qui est proche de l'estimation de 41 points de base utilisée par le CBO (2001) pour évaluer la subvention fédérale annuelle accordée aux organismes parapublics, ainsi que de l'estimation de 40 points de base établie par le personnel du Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve.

Des points de vue divers ont été exprimés concernant les avantages retirés par les propriétaires de logements des activités des organismes parapublics. Les travaux empiriques les plus récents laissent à penser que ces avantages sont modestes, voire négligeables. La subvention découlant de la garantie implicite susmentionnée pourrait, en principe, être transmise aux titulaires de créances hypothécaires. Néanmoins, compte tenu de la structure du marché hypothécaire, notamment de la concurrence imparfaite qui y prévaut, cette subvention est engrangée pour l'essentiel par les actionnaires des organismes parapublics et les propriétaires des établissements financiers à l'origine des prêts hypothécaires, l'encadrement et les autres employés bénéficiant également d'une partie de ces rentes. Selon une récente étude faisant appel à un modèle d'autorégression vectorielle sous forme réduite, les acquisitions de portefeuille des organismes parapublics n'ont pas fondamentalement d'effet à court ni à long terme sur les écarts de taux d'intérêt entre les prêts hypothécaires et des titres du Trésor, tant sur le marché primaire que sur le marché secondaire (Lehnert *et al.* 2006). Cette absence de lien entre les activités des organismes parapublics et les taux des emprunts hypothécaires s'explique notamment par le fait que ces derniers sont fixés sur les marchés financiers mondiaux, comme les taux des autres titres de créance bien notés; en conséquence, les opérations des organismes agissant pour le compte des autorités américaines ne peuvent influencer sur l'évolution des taux des crédits hypothécaires.

Même si les activités des organismes parapublics tiraient légèrement vers le bas les taux hypothécaires, cela n'aurait probablement pas d'effet visible sur le taux d'accession à la propriété. Selon une étude consacrée à des travaux de simulation sur cette question, une réduction de 2 points de pourcentage des taux hypothécaires ne fait augmenter le taux de propriétaires de logements que de 0.5 point (Eggers, 2005). Par conséquent, une baisse du taux d'intérêt hypothécaire de 7 points de base – qui correspond à l'effet des organismes parapublics d'après les estimations de Passmore *et al.* (2005) – ferait augmenter le taux d'accession à la propriété de 0.0175 point de pourcentage, ce qui semble négligeable. La modestie de l'effet induit par les taux d'intérêt sur l'accession à la propriété concorde avec les éléments indiquant que les primo-accédants tendent à manquer de liquidités et qu'ils éprouvent des difficultés à réunir un apport initial, plutôt qu'à s'acquitter des remboursements périodiques d'un prêt. Le type de critère d'évaluation utilisé par les prêteurs (ancienneté dans l'emploi de l'emprunteur, valeur des actifs détenus, encours des dettes, quotité de financement, ratio dette/revenu) semble constituer un déterminant plus important de l'accession à la propriété que le taux d'intérêt.

Fin 2004, les TACH émis par les organismes parapublics représentaient un montant total de 2700 milliards USD, soit près de 35 % de l'encours des crédits hypothécaires au

logement. Par ailleurs, la valeur totale des portefeuilles des organismes parapublics dépassait 1500 milliards USD, soit plus de 20 % de l'encours total des créances hypothécaires. L'ampleur des portefeuilles d'actifs détenus par ces établissements, essentiellement à des fins commerciales, ne se justifie guère en termes d'action publique. Or, ces avoirs, qui ne sont pas entièrement couverts, représentent des risques pour le système financier et un élément de passif éventuel considérable pour l'État fédéral (Bernanke, 2007).

Il serait donc prudent de réformer le cadre réglementaire des organismes parapublics. Dans la mesure où une suppression de la garantie dont bénéficie implicitement la dette de ces organismes serait politiquement délicate, il conviendrait de prendre d'autres mesures. Ainsi, les organismes parapublics pourraient se voir facturer l'assurance que leur fournit l'État fédéral par le biais de leur statut; mais une telle initiative rendrait cette garantie plus explicite, ce qui pourrait induire de nouvelles distorsions (liées par exemple à des problèmes d'aléa moral). Il serait donc peut-être judicieux de limiter le champ d'intervention des organismes parapublics aux primo-accédants (soit environ un tiers des transactions), qui sont plus jeunes, représentent un risque plus élevé et éprouvent donc davantage de difficultés pour accéder au crédit. Les organismes parapublics pourraient tirer parti des avantages financiers découlant de la garantie implicite de l'État fédéral pour faciliter l'accession à la propriété de ces jeunes acquéreurs, en leur transmettant une partie de la subvention dont ils bénéficient de par leur statut spécifique.

Après que Fannie Mae et Freddie Mac eurent été confrontés à des problèmes comptables en 2003-04, l'administration a renforcé ses activités de surveillance et d'investigation à l'égard de ces deux organismes parapublics, tandis que le Congrès continuait à débattre de nouvelles dispositions législatives. L'enjeu de ces débats est le remplacement de l'autorité de réglementation actuelle (l'Office of Federal Housing Enterprise Oversight, au ministère du Logement et du Développement urbain) par un nouvel organisme de réglementation responsable de la sécurité, de la solidité et de l'encadrement des missions de ces organismes. Compte tenu de leur croissance rapide et de leur importance systémique, ils doivent faire l'objet d'une réglementation et d'une surveillance renforcées. Les organismes parapublics ont besoin d'une autorité de réglementation dotée de prérogatives comparables à celles des autorités de réglementation bancaires, ayant toute latitude pour définir des normes de fonds propres appropriées, et pouvant appliquer à ces organismes une procédure claire et crédible de redressement judiciaire, si le besoin s'en faisait sentir. L'administration a formulé des propositions en ce sens, évoquant notamment la possibilité de confier ces compétences réglementaires à une nouvelle autorité indépendante.

Comme indiqué dans OCDE (2004), les réformes engagées devraient aller encore plus loin et supprimer le statut spécial des organismes parapublics. Le retrait de ce statut entraînerait très probablement une augmentation des coûts d'emprunt de ces organismes, mais, comme indiqué précédemment, cette hausse serait trop modeste pour avoir une incidence sensible sur l'accession à la propriété. L'administration devrait également réviser les dispositions législatives en vertu desquelles les titres de créance émis par les organismes parapublics sont assimilés à des titres d'État, en revenant notamment sur le fait qu'ils puissent être utilisés dans le cadre des opérations d'*open market* de la Réserve fédérale, de manière à éviter que ces titres de créance ne soient perçus par les acteurs du marché comme des valeurs à caractère spécial. En outre, la loi devrait limiter l'ampleur des portefeuilles détenus par les organismes parapublics, sans quoi les investisseurs pourraient continuer à voir dans ces organismes des instruments de l'État fédéral et à considérer leurs titres d'emprunt comme équivalents à des instruments de la dette

publique (Greenspan, 2005). On pourrait limiter la croissance de leurs portefeuilles d'actifs liés à des créances hypothécaires pour que ce soient les titres adossés à des créances hypothécaires négociés sur les marchés publics, et non la dette des organismes parapublics, qui deviennent la principale source de financement sur le marché secondaire des crédits hypothécaires. Limiter les avoirs des organismes parapublics aux actifs immobiliers abordables constituerait un moyen de limiter la croissance de ces portefeuilles, et serait conforme à la mission d'intérêt général assignée à ces établissements (Bernanke, 2007).

## Conclusion

La montée de l'endettement des ménages observée depuis le début des années 90 a été sans précédent à de nombreux égards. Cela tient à la conjonction de facteurs étroitement liés, notamment la faiblesse des taux d'intérêt réels, le dynamisme de la croissance, les innovations financières et l'entrée sur le marché d'établissements de crédit à risque. Les risques liés à cette augmentation de la dette des ménages sont notables, mais ne doivent pas être exagérés. Les politiques mises en œuvre aux États-Unis ont traditionnellement encouragé l'accession à la propriété financée par l'emprunt. Les diverses exonérations fiscales dont bénéficient de longue date les logements a encouragé l'investissement résidentiel, surtout parmi les familles aisées, sans favoriser clairement pour autant l'accession à la propriété des familles démunies. Par ailleurs, les amples portefeuilles d'actifs détenus par les deux organismes parapublics de crédit hypothécaire représentent un risque pour la stabilité du système financier et pour les contribuables. Réformer ces deux composantes de l'action publique permettrait d'éliminer les distorsions qui en résultent actuellement et ne nuirait pas aux objectifs socio-économiques poursuivis; il est même possible, comme indiqué dans l'encadré 4.5, de recentrer l'action publique sur la promotion de l'accès à des logements abordables.

### Encadré 4.5. **Recommandations concernant l'endettement des ménages**

Les autorités devraient réduire la disparité entre la fiscalité très allégée des investissements résidentiels et le régime d'imposition des autres types de placement :

- en remplaçant la déduction fiscale des versements d'intérêts hypothécaires, qui profite essentiellement aux ménages des tranches supérieures de revenu pour lesquels l'accession à la propriété ne soulève guère de difficultés, par un crédit d'impôt accordé à tous les propriétaires de logements, qui serait plafonné sur la base du coût moyen des logements ;
- en supprimant la déductibilité des intérêts des prêts gagés sur la valeur acquise d'un logement, ainsi que des intérêts des crédits hypothécaires garantis sur une résidence secondaire ;
- en portant de deux à cinq ans la période minimale durant laquelle un logement doit avoir été utilisé comme résidence principale pour que son propriétaire puisse bénéficier d'une exonération d'impôt sur la plus-value réalisée au moment de la vente dudit logement.

#### Encadré 4.5. **Recommandations concernant l'endettement des ménages** (suite)

Les autorités devraient adopter les dispositions législatives débattues actuellement sur les organismes parapublics, de manière à :

- limiter aux primo-accédants le champ d'intervention des organismes parapublics en matière de crédits hypothécaires. Leurs autres activités devraient être fondées sur les mécanismes de marché, et il devrait être explicitement indiqué qu'ils ne bénéficient d'aucune garantie de la part de l'État fédéral ;
- mettre en place une nouvelle autorité de réglementation indépendante, chargée de la surveillance des organismes parapublics ;
- limiter les portefeuilles de titres adossés à des créances hypothécaires détenus par ces organismes ;
- réviser les dispositions législatives en vertu desquelles les titres de créance émis par les organismes parapublics sont assimilés à des titres d'État.

#### Notes

1. Cutts et Van Order (2005).
2. La notion de prélèvement sur la valeur immobilière est définie par la Réserve fédérale comme « les initiatives prises délibérément par les propriétaires de logements pour convertir leur patrimoine immobilier en liquidités en empruntant sur le marché des prêts hypothécaires immobiliers ».
3. La différence utilisée ici (la variation de la dette hypothécaire moins l'investissement net en logements) est une approximation de l'extraction de liquidités du patrimoine immobilier. Cette estimation est proche du résultat des calculs de Greenspan et Kennedy (2005). Certains chercheurs préfèrent se focaliser sur l'« extraction active de liquidités du patrimoine immobilier », qui couvre uniquement les personnes procédant à un prélèvement sur la valeur de leur habitation sans changer de logement.
4. Ce constat se fonde sur l'indice des prix de revente établi par l'Office of Federal Housing Enterprise Oversight (OFHEO), l'autorité de tutelle des organismes parapublics de crédit au logement. Bien qu'aucune baisse annuelle n'ait été enregistrée en termes nominaux, des diminutions en termes réels ont été observées certaines années.
5. Ces chiffres se fondent sur les données de l'Association of Mortgage Bankers, qui portent sur un échantillon de quelque 43 millions de crédits hypothécaires classiques ou garantis par la Federal Housing Administration (FHA, Administration fédérale du logement) ou par le Department of Veterans Affairs (VA, ministère des Anciens Combattants). On ne dispose pas de données détaillées sur les crédits les moins courants.
6. Au cours de la période 1994-2005, le ratio entre engagements et revenu disponible des ménages a enregistré une augmentation moyenne de 3½ points de pourcentage par an aux États-Unis, alors que cette hausse est restée limitée à quelque 2 points au Canada et en Italie, et à 1 point environ, ou moins, en Allemagne, en France et au Japon. Le Royaume-Uni est le seul pays du G7 où la montée de l'endettement des ménages a été plus rapide qu'aux États-Unis.
7. Ainsi, l'abattement pour résidence permanente (« *homestead exemption* ») est une exonération d'impôt immobilier qui s'applique à une proportion déterminée de la valeur du logement, accordée en fonction de l'âge du contribuable ou d'un état d'invalidité.
8. Par ailleurs, le Congressional Budget Office souligne que la limitation des déductions d'intérêts hypothécaires présenterait également l'avantage de dissuader les contribuables de contracter des emprunts gagés sur leur logement pour financer des dispositifs de retraite bénéficiant d'avantages fiscaux. Une telle pratique permet aux contribuables de réaliser des économies d'impôts sur les deux transactions, ce qui les incite à rembourser leurs créances hypothécaires plus lentement et à approvisionner davantage leurs comptes d'épargne-retraite qu'ils ne l'auraient fait si les paiements d'intérêts hypothécaires n'avaient pas été déductibles. Ces transactions réduisent les recettes fiscales sans accroître pour autant l'épargne nette.

## Bibliographie

- Amromin, G., J. Huang et C. Sialm (2006), *The tradeoff between mortgage prepayments and tax-deferred retirement savings*, NBER Working Paper n° 12502, Cambridge, MA.
- Banque centrale européenne (2003), « Structural factors in the EU housing markets », mars 2003.
- Banque centrale européenne (2005), « Comparaison interrégionale des taux appliqués aux prêts au logement dans la zone euro et aux États-Unis », *Rapport annuel 2005*, encadré 11, pp.139-140.
- Bernanke, B.S. (2007), *GSE Portfolios, Systemic Risk, and Affordable Housing*, Remarks before the independent community bankers of America's annual convention and teachworld, Honolulu, Hawaiï (retransmis par satellite), 6 mars 2007.
- Bies, Susan S. (2006), « A supervisor's perspective on mortgage markets and mortgage lending practices », Remarks at the mortgage bankers association presidents conference, 14 juin.
- Campbell, J.Y. et J.F. Cocco (2003), *Household Risk Management And Optimal Mortgage Choice*, NBER Working Paper n° 9759, Cambridge, MA.
- Catte, P., N. Girouard, R. Price et C. André (2004), « La contribution des marchés du logement à la résilience économique », *Revue économique de l'OCDE* n° 38, 2004/1.
- CBO (Congressional Budget Office) (2001), « Federal Subsidies and the Housing GSEs », Service d'études budgétaires du Congrès, Washington D.C.
- CBO (2007a), « Housing Wealth and Consumer Spending », CBO Background Paper, Washington D.C.
- CBO (2007b), *Budget Options*, Washington D.C.
- Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve (2006), « Recent Changes in US Family Finances: Evidence from the 2001 and 2004 Survey of Consumer Finances », Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington D.C.
- Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve (2007), *Monetary Policy Report to the Congress*, Board of Governors of the Federal Reserve System, février, Washington D.C.
- Contact Group on Asset Prices (2002), « Turbulence in Asset Markets: the Role of Micro Policies », Banque des règlements internationaux, Bâle, septembre.
- Cutts, A.C. et R.A. van Order (2005), « On the economics of subprime lending », *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 30:2.
- Diamond, D.B. et M.J. Lea (1992), « Housing finance in developed countries: an international comparison of efficiency », *Journal of Housing Research*, vol. 3, Fannie Mae, Washington.
- Eggers, F. J. (2005), « Homeownership Gains During the 1990s: Composition Effects and Rate Effects », *Study prepared for US Department of Housing and Urban Development*.
- Feldman, R. (2001), « Mortgage rates, homeownership rates and government-sponsored enterprises », *Federal Reserve Bank of Minneapolis Annual Report*.
- Girouard, N., M. Kennedy et C. André (2006), « Has the rise in debt made households more vulnerable? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 535.
- Government Accountability Office (2005), *Government Performance and Accountability – Tax expenditures represent a substantial government commitment and need to be reexamined*, Washington D.C.
- Green, R. K. et S. M. Wachter (2005), « The American Mortgage in Historical and International Context », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 4, automne.
- Greenspan, A. (2005), « Government-Sponsored Enterprises », Remarks to the conference on housing, mortgage finance and the macro-economy, Banque fédérale de réserve d'Atlanta, Géorgie.
- Greenspan, A. et J. Kennedy (2005), « Estimates of Home Mortgage Originations, Repayments, and Debt On One-to-Four-Family Residences », *Finance and Economics Discussion Series Paper 2005-41*, Washington D.C.
- International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD, Bureau international de documentation fiscale) (2002), *European Tax Handbook*, 13<sup>e</sup> édition annuelle, Amsterdam.
- Klyuev V. et P. Mills (2006), « Is Housing Wealth an "ATM"? The Relationship Between Household Wealth, Home Equity Withdrawal, and Savings Rates », *IMF Working Paper WP/06/162*, juin, Washington D.C.

- Lehnert A., W. Passmore, et S. M. Sherlund (2006), « GSEs, Mortgage Rates, and Secondary Market Activities », *Finance and Economics Discussion Series 2006-30*, Conseil des gouverneurs du Système fédéral de Réserve, Washington D.C.
- Mercer Oliver Wyman (2005), *The US residential real estate market: Economics and outlook*, Report, avril.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, volume 2004/7.
- Passmore, W., S. M. Sherlund, et G. Burgess (2005). « The effect of housing government-sponsored enterprises on mortgage rates », *Real Estate Economics* 33(3), 427-463.
- President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (2006), *Simple, Fair, and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Rapport du Groupe consultatif du Président sur la réforme des impôts fédéraux, Washington D.C.
- Quigley, J. M. (2006), « Federal credit and insurance programs: housing », *Review*, juillet/août 2006, Banque fédérale de réserve of St. Louis.
- Urban- Brookings Tax Policy Center (2005), « How to better encourage homeownership », *Tax Policy Issues and Options*, n° 12, juin 2005.
- Wood, G.A. (1990), « The tax treatment of housing: economic issues and reform measures », *Urban studies*, volume 27, n° 6.

## Chapitre 5

# Améliorer l'enseignement primaire et secondaire

Le niveau d'instruction moyen des élèves aux États-Unis est faible par rapport à ce qu'il est dans d'autres pays. Les résultats moyens au test du PISA, par exemple, sont inférieurs à la moyenne OCDE en dépit des ressources considérables consacrées au système scolaire. Une explication partielle est que la plupart des États ne se montrent pas assez ambitieux, qu'il s'agisse du niveau d'acquis exigé, des programmes d'enseignement ou des examens. En 2001, le Congrès a voté la loi *No Child Left Behind* (NCLB) afin de relever le niveau des acquis, en particulier parmi certains groupes de population dont les performances sont mauvaises. Cette loi exige des États qu'ils définissent clairement les connaissances que les élèves doivent posséder, qu'ils évaluent les performances à intervalles réguliers et qu'ils fixent les objectifs de la progression annuelle adéquate ; elle exige par ailleurs des établissements scolaires dont les élèves n'atteignent pas ces objectifs, qu'ils s'améliorent ou ferment, et parallèlement elle donne aux parents dont les enfants fréquentent ces établissements une plus grande latitude pour les scolariser ailleurs. Cette loi est, semble-t-il, bien conçue et traite raisonnablement des problèmes essentiels. D'après les premiers constats, elle a permis d'améliorer les performances des établissements scolaires et d'atténuer les écarts de résultats. Cette législation devrait donc être reconduite. De plus, ses dispositions concernant le niveau d'exigence, l'évaluation et l'obligation de rendre compte devraient être appliquées au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Cela dit, des améliorations pourraient être apportées dans un certain nombre de domaines. S'il est vrai que le gouvernement fédéral ne peut fixer de normes en la matière, il pourrait renforcer les mesures incitatives pour qu'un plus grand nombre d'États se fixent des niveaux d'exigence plus ambitieux. De même, il pourrait aider les États et les districts scolaires à améliorer l'évaluation des acquis des élèves et des progrès accomplis.

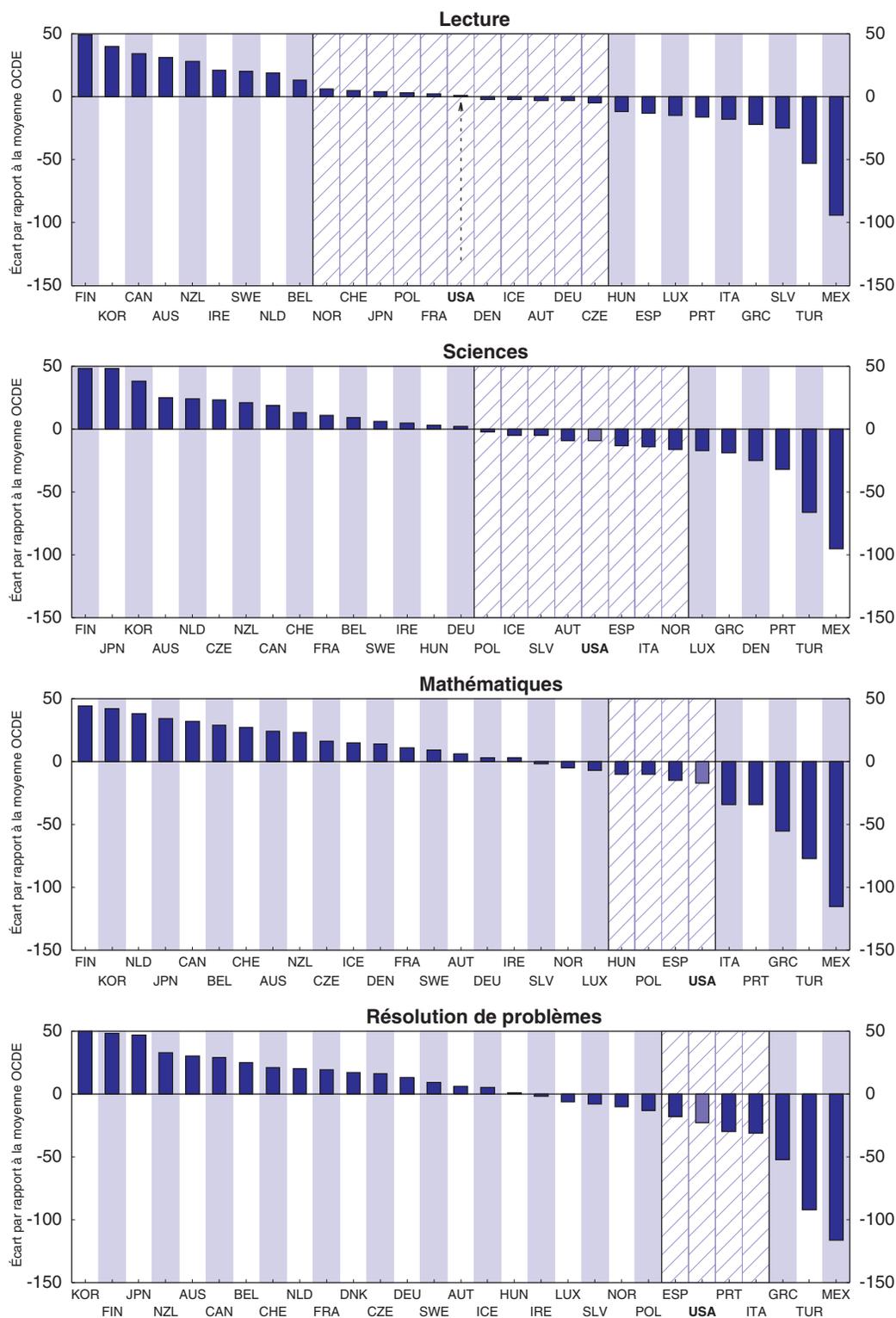
**L**a loi No Child Left Behind (aucun enfant laissé-pour-compte) est l'un des pivots du programme national d'intervention du gouvernement. Face aux performances décevantes du système éducatif, cette loi a pour but de relever le niveau et d'obliger les établissements scolaires à rendre compte de leurs résultats. Plus précisément, elle impose une évaluation annuelle nationale de la 3<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> année, une plus grande responsabilisation (tout en maintenant le contrôle local), et un élargissement du choix d'établissements proposé aux parents si l'école de leur enfant est en situation d'échec. Le présent chapitre examine l'origine, la mise en œuvre et les effets de ces mesures, et met plus particulièrement l'accent sur le niveau d'acquis exigé. Faute d'espace, le traitement des thèmes est sélectif. D'importantes questions de fond comme la qualité des enseignants et le choix de l'établissement ne sont pas abordées.

## Les dimensions du problème

Il est difficile de déterminer ce que les élèves peuvent et doivent apprendre. Les comparaisons internationales offrent donc un élément de référence utile et intéressant à cet égard. Malheureusement, les performances des élèves américains dans les évaluations internationales ne sont pas particulièrement brillantes. Ainsi, le cycle 2003 du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a soumis les jeunes de 15 ans à des évaluations dans quatre grands domaines. (Aux États-Unis, les jeunes de 15 ans sont pour la plupart en 10<sup>e</sup> année.) Comme on peut le voir dans le graphique 5.1, les élèves aux États-Unis ont obtenu des résultats proches de la moyenne OCDE en compréhension de l'écrit et inférieurs à la moyenne en sciences, mathématiques et résolution de problèmes. Ces résultats sont décevants car nombre d'Américains s'attendent à ce que leurs élèves obtiennent de meilleures performances que ceux des autres pays. Leurs attentes semblent raisonnables étant donné l'excellence des performances des États-Unis dans d'autres secteurs éducatifs et les nombreux avantages (examinés plus bas) dont jouissent les élèves dans ce pays.

D'autres comparaisons internationales révèlent des résultats analogues. Le tableau 5.1 donne le classement des élèves américains par rapport à ceux d'autres pays, tel qu'il ressort de différentes études internationales : le PISA, la PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) et la TIMSS (Troisième étude sur les mathématiques et les sciences). Dans un souci de comparabilité et de simplicité, l'échantillon retenu dans le tableau comprend uniquement les pays de l'OCDE. Ce tableau ne montre donc pas que les performances des États-Unis sont souvent supérieures à celles de nombreux pays pauvres non membres de l'OCDE mais il ne montre pas non plus qu'elles sont inférieures à celles de Singapour, de Hong-Kong et du Taipei chinois. Les performances relatives des États-Unis ne sont pas aussi décevantes dans la TIMSS et dans la PIRLS que dans le PISA ; pourtant une conclusion commune aux trois enquêtes est que les élèves américains ne figurent pas parmi les meilleurs à l'échelle internationale. Dans la plupart des études, les performances des États-Unis oscillent entre le niveau moyen et faible<sup>1</sup>. Ces résultats correspondent à ceux des comparaisons internationales portant sur les adultes. L'enquête

Graphique 5.1. Les performances des États-Unis dans les évaluations internationales ne sont pas brillantes<sup>1</sup>



1. Les performances des pays situés dans la zone hachurée ne diffèrent pas de façon significative de celles des États-Unis.

Source : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003), *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2006).

Tableau 5.1. **Comparaisons internationales des performances des élèves**

Classement des élèves américains par rapport à ceux d'autres pays de l'OCDE

	PISA	PIRLS	TIMSS	TIMSS
Lecture	15 <sup>e</sup> sur 29	6 <sup>e</sup> sur 17		
Sciences	18 <sup>e</sup> sur 29		3 <sup>e</sup> sur 11	5 <sup>e</sup> sur 13
Mathématiques	24 <sup>e</sup> sur 29		6 <sup>e</sup> sur 11	8 <sup>e</sup> sur 13
Résolution de problèmes	24 <sup>e</sup> sur 29			
<i>Pour mémoire :</i>				
Élèves concernés	15 ans	4 <sup>e</sup> année	4 <sup>e</sup> année	8 <sup>e</sup> année
Date	2003	2001	2003	2003

Source : Adapté de Lemke et Gonzales (2006).

sur la qualification et les compétences des adultes (ALL) a évalué les compétences en lecture et mathématiques des personnes âgées de 16 à 65 ans dans six pays en 2003. Dans cette évaluation, les États-Unis arrivent après la Norvège, les Bermudes, la Suisse et le Canada mais devançant l'Italie (OCDE, 2005).

Ces performances peu reluisantes ne sont pas nouvelles. Les résultats à l'évaluation du PISA en 2000, à la TIMSS en 1995 puis en 1999 ainsi que les résultats antérieurs, moins représentatifs, à l'International Assessment of Educational Progress avaient révélé des performances qualitatives analogues. Hanushek (1998, graphique 1) présente une série de comparaisons internationales réalisées entre 1963 et 1991. Dans cinq de ces évaluations sur six, les États-Unis se situent en dessous de la moyenne. Ce qui est nouveau, c'est que cette performance qualitative insuffisante n'est plus masquée par une performance quantitative supérieure. Autrefois, les élèves américains étaient beaucoup plus nombreux à achever le cycle secondaire que leurs homologues des autres pays. Mais dans les années 70 et 80, d'autres pays ont commencé à rattraper et à dépasser les États-Unis. En 2004, si l'on considère la population âgée de 25-34 ans (personnes ayant normalement obtenu leur diplôme entre 1988 et 1997), les États-Unis étaient retombés au 11<sup>e</sup> rang sur 30 pays de l'OCDE pour le taux d'achèvement des études secondaires (OCDE, 2006a, tableau A1.2a ; Hanushek, 1998).

Deux autres constats qui ressortent du tableau 5.1 pourraient être notés. Premièrement, la performance relative des États-Unis est un peu plus satisfaisante chez les jeunes élèves que chez les élèves plus âgés. Cet écart est particulièrement net entre les élèves de quatrième année et de huitième année soumis à la TIMSS. Cette évolution est également visible si l'on considère les performances plus faibles des États-Unis à l'évaluation du PISA (qui porte essentiellement sur les élèves de dixième année) et dans quelques autres études qui ne sont pas signalées ici. Deuxièmement, les résultats des États-Unis sont pires en mathématiques qu'en lecture ou en sciences. On ne sait pas au juste quelles sont les raisons de ces différences, mais elles pourraient être importantes pour détecter les causes des performances décevantes de ce pays.

L'écart entre les États-Unis et les pays les plus performants est considérable. L'écart de résultats entre les élèves américains et ceux des cinq pays les plus performants dans chaque épreuve oscille entre 35 points (en lecture) et 65 points (en résolution de problèmes) (tableau 5.2). (Il est possible de repérer les cinq pays les plus performants dans le graphique 5.1.) L'écart moyen est de 50 points soit environ la moitié d'un écart type. (Les scores aux évaluations ont été calibrés de telle sorte que l'écart type pour la zone OCDE soit égal à 100 en 2000.) À titre d'explication : l'écart entre les élèves de 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> année dans la TIMSS représente les deux cinquièmes de l'écart type international<sup>2</sup>. Si l'on considère que la palette de pays participant à la TIMSS est sensiblement plus large que pour le PISA, les

Tableau 5.2. **Résultats aux évaluations : les États-Unis face aux pays les plus performants : PISA 2003**

	Moyenne États-Unis	Moyenne OCDE	Moyenne des 5 plus performants	Écart entre les États-Unis et les plus performants
Compréhension de l'écrit	495	494	530	35
Sciences	491	500	537	46
Mathématiques	483	500	538	55
Résolution de problèmes	477	500	542	65

Source : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003); *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2006).

élèves américains paraissent accuser un retard de près d'un an par rapport à leurs pairs dans les pays les plus performants.

### **Les États-Unis devraient compter parmi les meilleurs au monde**

Les résultats de ces tests sont surprenants si l'on considère la remarquable performance des États-Unis à l'aune de beaucoup d'autres indicateurs sociaux et économiques. En particulier, les performances des universités américaines, évoquées au chapitre suivant, montrent que les Américains sont capables d'obtenir des résultats exceptionnels dans le domaine de l'enseignement. Du reste, les États-Unis ont une main-d'œuvre hautement qualifiée (qu'on en juge par les salaires ou par les compétences) et ils sont à l'avant-garde mondiale dans de nombreux secteurs de pointe.

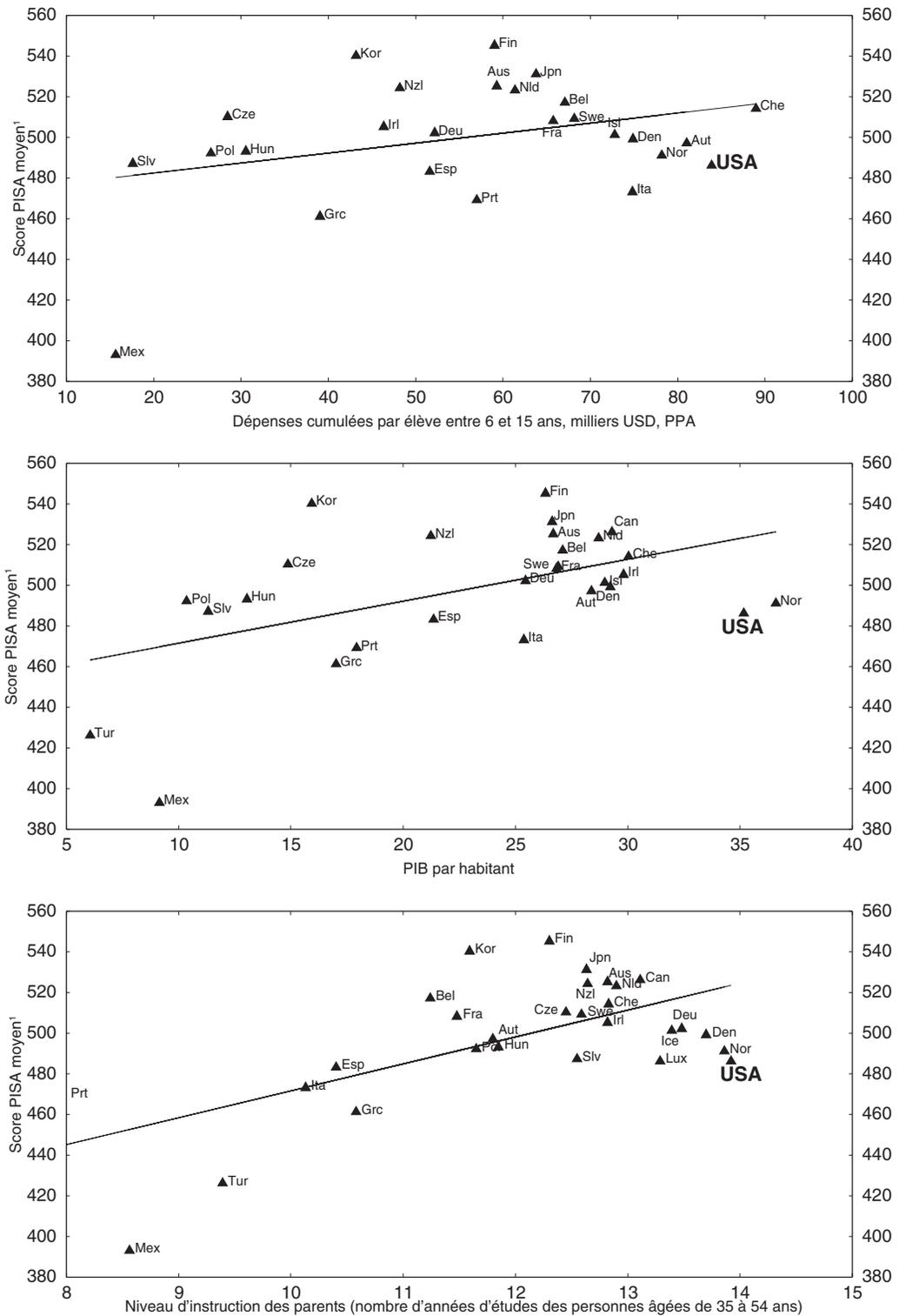
Les résultats des tests sont d'autant plus troublants si l'on pense aux avantages dont bénéficient les élèves aux États-Unis. En moyenne, et par rapport aux autres pays de l'OCDE, ils viennent de familles instruites et aisées et fréquentent des établissements scolaires qui bénéficient de financements exceptionnellement généreux. Compte tenu de n'importe lequel de ces facteurs, on pourrait s'attendre que les élèves américains comptent parmi les meilleurs au monde. Mais ce n'est pas le cas. Le graphique 5.2 établit une comparaison entre les scores aux tests du PISA et le PIB par habitant, le niveau d'instruction des personnes âgées de 35 à 54 ans (variable indicative du niveau de formation des parents) et les dépenses cumulées par élève entre 6 ans et 15 ans inclus.

Les relations entre ces paramètres ont fait l'objet de nombreuses recherches. En général, il en ressort que le revenu et le niveau de formation des parents sont fortement corrélés avec les performances scolaires, alors que les dépenses ne le sont pas. Mais aux fins de la présente analyse, le point essentiel est que les performances américaines sont particulièrement mauvaises par rapport aux ressources dont les élèves bénéficient dans ce pays. Dans chacune des trois parties du graphique, les États-Unis sont représentés par l'une des valeurs négatives les plus excentrées. Si l'on est convaincu que les moyens devraient dans une certaine mesure être en rapport avec les résultats, les performances des États-Unis dans les tests sont une véritable énigme.

### **Inégalité**

Selon une opinion largement répandue, la variation des performances entre les élèves est beaucoup plus grande aux États-Unis que dans d'autres pays. Cette opinion correspond aux résultats de quelques comparaisons internationales antérieures des systèmes éducatifs ainsi qu'à d'autres indicateurs sociaux et économiques. Toutefois, comme il apparaît dans le tableau 5.3, elle n'est pas corroborée par les toutes dernières données recueillies à l'occasion de l'enquête du PISA. Les États-Unis présentent une variation légèrement plus grande que beaucoup d'autres pays de l'OCDE, mais la différence n'est pas

Graphique 5.2. Les élèves des États-Unis devraient obtenir de meilleurs résultats



1. Moyenne en compréhension de l'écrit, sciences, mathématiques et résolution de problèmes.

Source : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003) ; *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2006).

Tableau 5.3. **Dispersion des résultats aux évaluations ; PISA 2003**

	Écart type EU	Écart type moyen au sein du pays	Écart type: rang des EU parmi 29 pays OCDE
Lecture	101	96	8 <sup>e</sup>
Sciences	102	101	15 <sup>e</sup>
Mathématiques	95	94	10 <sup>e</sup>
Résolution de problèmes	98	93	6 <sup>e</sup>

Note : L'écart type de la zone OCDE dans son ensemble (chaque pays ayant la même pondération) a été fixé à 100 en 2000. Ce chiffre reflète à la fois la variation au sein des pays (indiquée dans le tableau) et la variation entre les pays.

Source : Calculs effectués par l'OCDE à partir de : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003) ; *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2006).

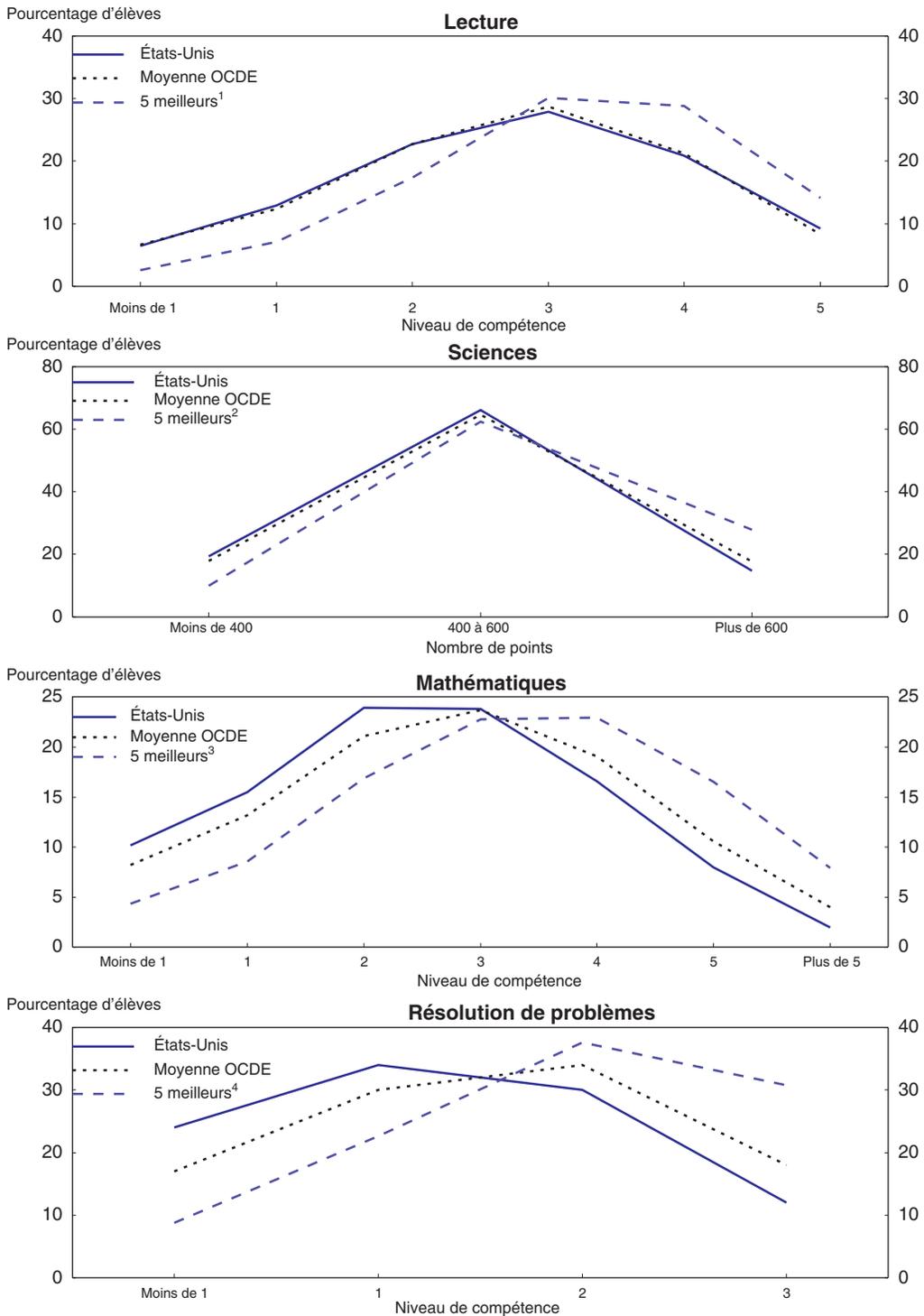
frappante. La différence par rapport à l'écart type moyen dans le pays même est faible – de l'ordre de quelques points dans la notation. Les écarts types au sein des États-Unis sont analogues à ceux de la zone OCDE dans son ensemble.

Les différences de dispersion au sein des pays, celles par exemple observées au tableau 5.3, sont faibles par rapport aux différences de moyenne (tableau 5.2). En corrélation étroite avec cette remarque, on peut constater la faiblesse des performances des États-Unis à tous les niveaux d'acquis. Par exemple, en mathématiques, les élèves américains du 5<sup>e</sup> centile supérieur ont obtenu des scores plus faibles que les élèves du 5<sup>e</sup> centile de 22 des 29 pays de l'OCDE étudiés – ce qui est à peu près identique à ce que l'on observe pour les autres centiles et pour la moyenne (*Apprendre aujourd'hui, réussir demain*, tableau 2.5c). Ce constat va à l'encontre de l'idée largement admise selon laquelle les résultats décevants des élèves américains tiennent au fait qu'une élite très performante est tirée vers le bas du fait de la longueur de la queue de la distribution. En réalité, les meilleurs élèves américains sont surpassés, tout comme le sont les moyens et les élèves en grande difficulté.

Pour démontrer ce résultat, on peut recourir à une autre méthode : le graphique 5.3 présente, dans chaque discipline, la distribution des élèves à chaque niveau de compétence pour les États-Unis, la moyenne OCDE et la moyenne des cinq pays de l'OCDE les plus performants. Dans la partie supérieure du graphique, à droite, on constate, par exemple, que 8 % seulement des jeunes Américains de 15 ans ont atteint le niveau de compétence le plus élevé en lecture. Ce pourcentage correspond à peu près à la moyenne OCDE. En revanche, ce sont en moyenne 15 % des jeunes de 15 ans qui se situent à ce niveau en Finlande, en Corée, au Canada, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les États-Unis ne comptent pas seulement un plus grand pourcentage de mauvais élèves, mais aussi un plus faible pourcentage de bons élèves.

On laisse parfois entendre que les mauvaises performances des États-Unis reflètent les échecs des établissements scolaires des quartiers défavorisés tandis que les écoles plus prospères obtiennent des résultats relativement bons. Là encore, cette hypothèse ne semble pas être vérifiée par les tout derniers résultats du PISA. Les élèves qui sont soumis à l'évaluation du PISA sont invités à indiquer la profession de leurs parents et leurs réponses servent à établir un indice de la situation socio-économique, comparable à l'échelle internationale. Comme on peut le voir dans le tableau 5.4, si l'on compare les performances en mathématiques des élèves aisés aux États-Unis avec celles de cette même catégorie d'élèves dans d'autres pays, on constate le même retard que pour les élèves issus des milieux défavorisés. Une évaluation du contexte familial d'après le niveau d'instruction des parents ou le nombre de livres disponibles au foyer donne à peu près le

Graphique 5.3. Distribution des élèves selon le niveau de compétence



1. Australie, Canada, Corée, Finlande, Nouvelle-Zélande.
2. Corée, Finlande, Japon, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas.
3. Belgique, Corée, Japon, Pays-Bas, Suisse.
4. Belgique, Corée, Finlande, Japon, Nouvelle-Zélande.

Source : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003) ; *Regards sur l'éducation* (OCDE, 2006).

Tableau 5.4. **Rang des élèves américains en mathématiques, selon la profession des parents**

Origine socio-économique	Rang des États-Unis parmi 29 pays de l'OCDE
Dernier quart	24
Deuxième quart	22
Troisième quart	23
Premier quart	23
Ensemble	24

Source : Lemke (2004), p. 109.

même résultat (Hampden-Thompson et Johnston, 2006, tableau 2). La performance relativement médiocre des États-Unis (en mathématiques pour le PISA) est manifeste dans toutes les catégories socio-économiques.

### Pourquoi les élèves des écoles américaines ont-ils des résultats inférieurs à la moyenne internationale ?

On ne sait pas vraiment pourquoi les résultats des écoles aux États-Unis sont décevants par rapport aux attentes. Cette situation tient en partie au fait que dans ce pays, le niveau d'acquis scolaire exigé est, semble-t-il, plus faible qu'ailleurs. En d'autres termes, on demande moins à ces élèves. Une comparaison détaillée des programmes d'enseignement en mathématiques et en sciences, effectuée dans le cadre de la TIMSS, en apporte la preuve (voir par exemple, Schmidt *et al.*, 1998, 2001, 2002). William Schmidt, coordonnateur national des États-Unis pour la TIMSS, résume comme suit les différences constatées dans les programmes d'enseignement des mathématiques :

*Dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, les pays les plus performants... commencent l'apprentissage de l'algèbre (y compris les équations linéaires et les fonctions), de la géométrie et même dans certains cas des rudiments de trigonométrie. Dans ces pays, à la fin de la 8<sup>e</sup> année, les élèves ont pour l'essentiel achevé le programme d'algèbre I et de géométrie, prévu dans le deuxième cycle du secondaire aux États-Unis. Dans ce pays, en revanche, la plupart des élèves en sont toujours à l'étude de l'arithmétique. En fait, nous estimons qu'à la fin de la 8<sup>e</sup> année, les élèves américains ont environ deux années de retard voire plus par rapport à leurs homologues d'autres pays (Schmidt, 2003 p. 1).*

De même, alors qu'aux États-Unis les élèves du premier cycle du secondaire sont encore concentrés sur l'apprentissage des rudiments en sciences, qui sont de nature très descriptive (les sciences de la terre, par exemple), ailleurs, les élèves à ce niveau d'enseignement passent à l'étude des notions de chimie et de sciences physiques, qui sont plus analytiques (Schmidt, Houg et Cogan, 2002, p. 3).

Dans la logique de ce qui précède, les élèves qui changent de pays disent que les études dans les écoles américaines sont plus faciles. Loveless (2002) a enquêté auprès d'élèves du deuxième cycle du secondaire, originaires d'autres pays, qui avaient été récemment scolarisés aux États-Unis. Pour 85 % d'entre eux, les cours aux États-Unis étaient plus faciles, alors que pour 11 % ils étaient plus difficiles. Les élèves américains qui avaient été scolarisés à l'étranger étaient du même avis mais leur position était moins tranchée. Ils étaient 56 % à trouver les cours aux États-Unis plus faciles mais 30 % à les juger plus difficiles. Ce constat, intéressant en soi, donne en outre à penser que la corrélation entre le niveau d'acquis exigé et les performances a peu de chances de refléter une causalité inverse. Si le niveau d'exigence est faible aux États-Unis, c'est peut-être, entre autres raisons, qu'il a été abaissé

pour tenir compte de la médiocrité des résultats. Mais si ce facteur était le seul en cause, on s'attendrait à ce que des élèves aient du mal à suivre le programme. Or, les élèves trouvent que le programme est plus facile – ce qui laisse croire que le niveau requis a été abaissé plus fortement que ne le justifiaient les capacités des élèves.

L'étonnante confiance en soi des élèves américains tend également à montrer que le niveau d'exigence n'est pas assez élevé. Alors qu'en mathématiques les États-Unis se classent en 24<sup>e</sup> position sur 29 pays de l'OCDE, les élèves de ce pays sont plus affirmatifs à l'égard de l'assertion suivante : « J'ai de bonnes notes en mathématiques. » De même, la confiance en soi transparait dans les réponses que les élèves américains ont apportées aux affirmations qui suivent : « en cours de mathématiques, je comprends même les exercices les plus difficiles », « j'apprends vite les mathématiques », « j'ai toujours pensé que les mathématiques sont une des matières où je suis le plus fort (la plus forte) », et « je ne suis tout simplement pas bon(ne) en mathématiques ». S'il est vrai que des différences culturelles peuvent expliquer ces réponses, on peut aussi les interpréter en disant que les élèves américains sont félicités pour un travail qui ne serait pas acceptable dans d'autres pays.

Cet état d'esprit joue un rôle important mais peut-être pas dans le sens où on l'entend souvent. Alors qu'en général on espère voir le développement de l'estime de soi et de la confiance en soi favoriser le processus d'apprentissage, l'inflation des notes semble avoir pour effet d'abaisser les performances. L'indice PISA de confiance en soi en mathématiques (au regard duquel les États-Unis arrivent en tête) présente une corrélation négative significative avec les performances en mathématiques dans les différents pays<sup>3</sup>. Dans un exercice plus convaincant, Figlio et Lucas (2004) utilisent des données *longitudinales* pour suivre des élèves pris en charge par des enseignants différents. Leurs recherches portent sur des élèves de 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> années dans un grand district scolaire de Floride. Une fois tenu compte de la composition des classes et des effets fixes liés à l'établissement et aux élèves, ces auteurs constatent une amélioration de 20 % environ des résultats aux tests en mathématiques et d'un tiers en compréhension de l'écrit chez les élèves que les enseignants notent sévèrement.

En bref, l'une des raisons pour lesquelles les élèves américains ont des résultats plus médiocres que leurs homologues d'autres pays semble être le manque d'émulation. Pour les enseignants, les chefs d'établissement, les auteurs de manuels scolaires, etc., les remèdes à appliquer sont probablement évidents. En ce qui concerne les responsables des politiques, il importe de déterminer *pourquoi* le niveau d'exigence est faible.

D'après la TIMSS, mentionnée plus haut (Schmidt *et al.*, 1998, 2001, 2002), le retard des élèves américains par rapport à leurs pairs étrangers tient aux insuffisances des programmes d'enseignement aux États-Unis. À l'issue d'une comparaison détaillée des niveaux d'exigence et des manuels, et compte tenu des résultats d'enquêtes auprès des enseignants et d'observations en classe dans différents pays, Schmidt et ses collègues sont arrivés à la conclusion qu'aux États-Unis, les programmes d'enseignement avaient « un kilomètre de large et un centimètre de profondeur ». En effet, alors que le manuel de mathématiques destiné aux élèves de 8<sup>e</sup> année traite dix thèmes en profondeur au Japon, il en aborde 30 superficiellement aux États-Unis. (La corrélation entre les thèmes traités dans l'ouvrage et les savoirs transmis par les enseignants est d'environ 0.95). Faute d'être ciblé, le programme développe la mémorisation plutôt que la compréhension approfondie. Soit pour cette raison, soit parce que les connaissances sont peu assimilées, les contenus

sont de nouveau revus les années suivantes. Alors que dans les pays très performants, les différents sujets de mathématiques sont souvent enseignés pendant trois années consécutives, aux États-Unis, ils le sont en règle générale pendant six ans. En raison du temps passé à revenir sur les mêmes questions, les progrès sont lents.

Ces conclusions ont eu de grandes répercussions. Ainsi, le National Council of Teachers of Mathematics (2006) a récemment diffusé des lignes directrices dans lesquelles il propose de cibler plus nettement le programme de mathématiques, dont les contenus seraient approfondis et moins nombreux. Il souligne que les résultats de la TIMSS poussent à opérer ces changements. Parallèlement, de nombreux districts scolaires ont adopté des programmes d'enseignement étrangers. Par exemple, quelque 300 systèmes scolaires aux États-Unis ont adopté le « Singapore Math » (Hechinger, 2006) – Singapour étant le pays arrivé en tête dans la TIMSS. De la même façon, les professionnels de l'enseignement ont examiné de près comment les mathématiques et les sciences sont enseignées dans d'autres pays très performants comme la Finlande et Taiwan<sup>4</sup>.

Il se peut que les problèmes liés aux programmes d'enseignement aux États-Unis soient simplement le reflet d'une mauvaise information : peut-être les professionnels de l'enseignement ne se rendent-ils pas compte qu'ils peuvent faire mieux. Si tel est le cas, les développements notés dans le paragraphe précédent sont très encourageants. Mais il peut aussi s'agir de problèmes de fond. Schmidt *et al.* (1998), par exemple, estiment que le caractère décentralisé de la planification de l'enseignement aux États-Unis est à l'origine de programmes d'enseignement vastes et par conséquent peu approfondis, ce qui aboutit à l'élaboration de contenus qui visent à satisfaire tout le monde. En l'occurrence, la solution appropriée consisterait probablement à centraliser davantage les décisions en matière de normes.

Un autre facteur peut très bien expliquer le faible niveau des établissements scolaires aux États-Unis par rapport aux établissements étrangers : dans ce pays, il n'existe pas d'examens externes de fin d'études secondaires fondés sur les programmes (CBEEE). Dans d'autres pays, il est courant que les élèves passent un examen de ce genre qui sert à évaluer leur acquis – leur réussite à cet examen détermine leur accès à l'emploi, les établissements d'enseignement supérieur qu'ils peuvent fréquenter et les études qu'ils peuvent y suivre. On peut, à titre d'exemple, citer le baccalauréat en France ainsi que le GCSC et les A-levels en Grande-Bretagne. Le tableau 5.5 indique les pays de l'OCDE qui ont recours à des examens externes de fin d'études, fondés sur les programmes, en mathématiques et en sciences. Aux États-Unis, l'État de New York et la Caroline du Nord administrent un examen externe CBEEE et des examens de passage pour accéder aux études supérieures (Advanced Placement), qui s'adressent aux élèves ayant un solide bagage scolaire. De nombreux États prévoient d'autres examens de fin d'études, mais il ne s'agit pas nécessairement d'examens externes, fondés sur les programmes.

Bishop (1997, 2006) de même que Fuchs et Woessman (2003) soutiennent que les examens externes de fin d'études « CBEEE » améliorent les performances de multiples façons. Lorsque l'examen est externe, il est possible d'évaluer les performances de l'établissement scolaire et des enseignants, ce qui renforce les incitations. Les élèves rivalisent avec ceux d'autres établissements scolaires, et sont donc moins enclins à décourager/perturber leurs camarades. Élèves et parents encouragent les enseignants à fixer la barre plutôt haut que bas. Les épreuves fondées sur le programme d'enseignement exigent une maîtrise de la discipline concernée. Ces examens sont très différents des tests

Tableau 5.5. **Examens externes de fin d'études fondés sur les programmes, OCDE, 1997**

Mathématiques et sciences	Mathématiques mais pas sciences	Dans certains États ou provinces, mais pas ailleurs	Aucun
République tchèque	France	Australie	Belgique
Danemark	Islande	Canada	Grèce
Hongrie	Norvège	Allemagne	Portugal
Irlande		Suisse	Espagne
Japon		<b>États-Unis</b>	Suède
Corée			
Pays-Bas			
Nouvelle-Zélande			
République slovaque			
Royaume-Uni			

Source : Bishop (1997, p. 261). Malheureusement, cette étude date quelque peu et ne fournit pas d'informations concernant les autres membres de l'OCDE. OCDE (2006a, tableau XI.3) contient des données récentes sur tous les pays de l'OCDE, et Center on Education Policy (2006) décrit les différences entre les États des États-Unis, mais aucune de ces deux études ne met l'accent sur les examens externes fondés sur les programmes.

d'aptitude aux études supérieures, tels que le SAT-I ou l'ACT auxquels, étant donné leur conception, des études peuvent difficilement préparer.

Dans les régressions internationales simples, l'effet des examens externes de fin d'études est souvent important et statistiquement significatif. Ainsi, en comparant les pays qui ont participé au PISA, Bishop (2006) a constaté que l'existence d'un examen de ce genre améliorerait les performances de 40 points en mathématiques, de 32 points en sciences et de 25 points en compréhension de l'écrit<sup>5</sup>. Des différences de cette ampleur suffiraient pour élever les performances des États-Unis jusqu'à un niveau proche de celui des pays les plus performants (mais encore inférieur à celui-ci; voir le tableau 5.2, dernière colonne). La TIMSS (à l'échelle tant nationale que locale) ainsi que la PIRLS, ont abouti à des résultats analogues dans les divers Länder allemands et les provinces canadiennes. On a constaté que des élèves appartenant aux mêmes minorités ethniques et ayant la même origine sociale obtiennent de meilleurs résultats dans l'État de New York et en Caroline du Nord que dans d'autres États du pays. Bishop (2006) fait un bilan de ces travaux de recherche. Toutefois, les conclusions ne sont pas toutes aussi positives. L'étude la plus approfondie est peut-être celle de Fuchs et Woessman (2004). À partir des données microéconomiques du PISA, et en tenant compte de l'origine sociale des élèves (chose qui n'est pas possible dans d'autres études internationales), ces deux auteurs ont observé des effets pour les mathématiques et les sciences qui étaient moitié moins grands que les estimations de Bishop (et à peine significatifs) et un effet sur les scores en compréhension de l'écrit qui était proche de zéro (bien que positif).

Un débat est en cours aux États-Unis sur le point de savoir si les élèves achevant leurs études secondaires devraient être tenus de passer un examen de sortie. Des recherches empiriques (voir, par exemple, Center on Education Policy, 2006) n'ont pas montré que cette condition serait en soi particulièrement utile. En revanche, les études internationales se sont focalisées sur les examens externes fondés sur les programmes, pour lesquels les résultats sont plus clairs. Globalement, les examens externes de fin d'études « CBEEE » sont fortement corrélés avec les performances selon des données de sources très diverses. Cela dit, d'importantes incertitudes subsistent. Ainsi, il n'est pas certain qu'il s'agisse d'une relation de cause à effet ou que d'autres spécifications aboutissent au même résultat. En outre, l'effet favorable de ces examens pourrait en partie être attribuable à leurs enjeux élevés. Dans une économie décentralisée comme celle des États-Unis, où le gouvernement

fédéral ne peut exiger des établissements d'enseignement supérieur ou des employeurs qu'ils utilisent les notes aux examens pour décider des admissions ou des recrutements, il n'est pas certain que ces examens puissent avoir dans ce pays l'efficacité qu'ils ont ailleurs.

Outre les enquêtes et études mentionnées plus haut, beaucoup d'autres ont été consacrées aux différences de performances à l'échelle internationale dans le domaine de l'éducation. Ainsi, de nombreux défenseurs d'une ligne de conduite donnée font valoir que les comparaisons internationales valident leur orientation spécifique, encore que les données à l'appui soient généralement peu probantes. L'analyse multivariée se trouve à un stade exploratoire et ne peut donc être qualifiée de concluante. Les données du PISA ont récemment fait l'objet de trois études économiques (outre les recherches précitées concernant les examens externes de fin d'études fondés sur les programmes) : *Apprendre aujourd'hui, réussir demain* (OCDE, 2003) ; Carey et Ernst (2006), et Willms (2006). Toutefois, aucune de ces études ne comprend dans ses caractéristiques les facteurs examinés plus haut (faible niveau d'attente, conception des programmes d'enseignement, examen externe de fin d'études basé sur les programmes, etc.). Elles n'examinent pas non plus d'autres questions de fond telles que la qualité des enseignants ou le choix de l'établissement. Ces études, tout comme les travaux cités plus haut au sujet des examens externes « CBEEE », et beaucoup d'autres évaluations internationales moins connues, ne comparent pas leurs conclusions avec celles des autres. Certes, nul ne conteste que certains facteurs liés au milieu d'origine entrent en ligne de compte (par exemple, le revenu ou le niveau d'étude des parents), mais cette remarque ne s'applique pas aux instruments d'action des pouvoirs publics. Suivant cette logique, de nombreux théoriciens attribuent une grande partie de la variation à la « culture » (c'est-à-dire, en bref, à des facteurs qu'il est impossible de repérer ou de mesurer). En particulier, nous ne disposons que d'informations très limitées sur les raisons pour lesquelles les performances des États-Unis sont si médiocres. Les comparaisons internationales montrent que de grandes possibilités d'amélioration existent, mais ne donnent pas d'orientations précises à cet effet. Néanmoins, elles confirment la nécessité de relever le niveau d'exigence, de cibler plus précisément les programmes d'enseignement et d'en accroître la cohérence, et de faire une plus grande place aux examens externes fondés sur les programmes. Ces questions sont examinées plus bas.

## Centralisation et normes scolaires

Comme on l'a noté plus haut, la faiblesse relative des normes scolaires aux États-Unis peut résulter en partie de la forte décentralisation de l'administration du système éducatif et de l'absence de pilotage central (à travers des programmes d'enseignement nationaux ou des examens externes). Aux États-Unis, l'enseignement scolaire relève essentiellement des États<sup>6,7</sup>. Les gouvernements des cinquante États, les territoires et le district de Columbia définissent le cadre à l'intérieur duquel les autorités scolaires locales, environ 13 000, organisent l'enseignement scolaire depuis le jardin d'enfants jusqu'à la douzième année<sup>8</sup>. Dans cette structure décentralisée, le degré de pilotage central varie beaucoup d'un État à l'autre.

Le degré de décentralisation observé aux États-Unis dans la gouvernance et l'administration des établissements scolaires et dans l'élaboration des programmes (autrement dit, le contrôle des moyens mis en œuvre) n'est pas exceptionnel par rapport à la situation observée dans d'autres pays. Selon une enquête menée en 2003 par l'OCDE sur la prise de décisions dans le premier cycle du secondaire, dans 11 des 25 pays ou régions

infranationales considérés, les établissements scolaires prenaient la moitié ou plus des décisions en rapport avec l'organisation de l'enseignement. Les établissements étaient habilités à choisir les manuels dans la quasi-totalité des pays et, dans près de la moitié des pays considérés, avaient leur mot à dire dans la définition des contenus de l'enseignement et dans le choix des disciplines enseignées. De plus, on constate clairement à l'échelle internationale une tendance à la décentralisation des prises de décision. Entre 1998 et 2003, le pourcentage des décisions prises par l'établissement lui-même a augmenté dans 13 des 17 pays pour lesquels on dispose de données ; les pouvoirs de décision n'ont été centralisés que dans quatre pays. Cette tendance à la décentralisation de la prise de décisions s'étend également aux questions administratives (budgétisation, recrutement des enseignants, par exemple)<sup>9</sup>. Ces pays ont opéré les changements d'orientation pour les mêmes raisons que les États-Unis, en particulier en ce qui concerne le renforcement de la responsabilisation. Dans la mesure où les palmarès des établissements scolaires font l'objet d'une plus large diffusion, les professionnels de l'enseignement dans les établissements mêmes ont été plus fortement incités à renforcer leur droit de regard sur la chose scolaire. Les enseignants chargés de classes et les administrateurs des écoles sont bien placés pour faire le point des connaissances à acquérir et ils doivent disposer de l'autonomie nécessaire pour adapter l'instruction en conséquence. La décentralisation s'inscrit également dans une tendance permanente à renforcer le rôle des parents dans les affaires scolaires locales (Glenn et de Groof, 2005).

Alors que les décisions qui concernent les moyens mis en œuvre ont été décentralisées dans de nombreux pays, celles qui portent sur les résultats, notamment le niveau des performances scolaires, font l'objet d'une plus grande centralisation. À cet égard, les États-Unis sont effectivement atypiques. La tendance internationale à la décentralisation coïncide avec un renforcement du rôle des autorités centrales dans la définition des programmes d'enseignement, des niveaux d'exigence et des évaluations. En effet, si dans 19 des 25 pays considérés les établissements scolaires décident des manuels adoptés, leurs décisions s'inscrivent en règle générale dans un cadrage défini à un niveau supérieur (d'ordinaire par l'administration centrale). Dans la plupart des pays, la conception globale des programmes scolaires est soit fixée, soit orientée par le gouvernement de l'État ou l'administration centrale. Même dans les pays où les établissements scolaires définissent les contenus de l'enseignement, ils le font d'ordinaire dans les limites d'un cadre d'objectifs d'apprentissage défini par le gouvernement de l'État ou l'administration centrale. Par ailleurs, il faut considérer que le recours aux examens externes de sortie dans de nombreux pays fait partie intégrante des stratégies globales visant à renforcer la qualité des systèmes scolaires. Ces examens sont les derniers d'une série d'évaluations indépendantes permettant de suivre la progression des acquis par rapport aux objectifs éducatifs qui sont fixés à un niveau supérieur (souvent par les autorités centrales) ; les professionnels de l'enseignement décident-souvent de façon assez autonome-comment atteindre ces objectifs.

La décentralisation des décisions qui concernent les résultats est inquiétante, car si les individus sont à même d'évaluer leur propre performance, ils auront tendance à la juger de façon trop favorable, en particulier si cela permet d'accroître les paiements ou de réduire les pénalités. Dès lors que les pouvoirs de décision dans le domaine de l'enseignement sont transférés au niveau du district ou de la ville, ces incitations pourraient ne pas changer, mais on observera un renforcement du contrôle exercé par les individus (élèves/étudiants, enseignants et parents) et, partant, des distorsions résultant

d'évaluations subjectives. Si l'on veut éviter l'inflation des notes, un certain contrôle central sur l' « étalon de mesure » est indispensable. Par ailleurs, la décentralisation risque d'entraîner une plus grande dispersion des résultats.

De fait, la Fondation Thomas B. Fordham a réalisé une analyse État par État des niveaux d'exigence, qui apporte la preuve directe d'insuffisances à cet égard et de la très grande variabilité d'un État à l'autre. À partir de la fin des années 90, la Fondation a créé des groupes d'experts chargés de passer en revue les niveaux d'exigence fixés dans les États, d'abord en langues, puis en histoire des États-Unis, en mathématiques, en sciences et en histoire du monde. Ces experts ont évalué les niveaux d'exigence en fonction de leur clarté et de leur rigueur et déterminé si « les contenus étaient bien pensés ». Se fondant sur cet exercice, ils ont attribué une note aux États (sur une échelle décroissante allant de A à F) et les ont classés. Les résultats de cette analyse ont été publiés en 1997, 2003 et 2006 (Finn *et al.*, 2006). Grâce à leur évaluation, ils ont constaté en 2006 que neuf États seulement obtenaient de très bonnes notes (B au moins) et 26 États des notes peu satisfaisantes voire très mauvaises (D ou F). Les pratiques en matière d'examens révèlent également des écarts importants. Jusqu'à la fin des années 90, il n'y avait pas d'examen de fin d'études dans une grande majorité d'États. En 2004, 20 États seulement administraient des examens de sortie obligatoires et pas plus de 10 des examens basés sur les niveaux d'exigence (autrement dit, des examens portant sur des contenus d'enseignement et des matières obligatoires retenues sur les consignes de l'État)<sup>10</sup>. De ce fait, dans de nombreux États, les responsables à l'échelle locale et dans les établissements ont une grande latitude pour fixer le nombre de disciplines que les élèves doivent suivre, définir les connaissances que les élèves sont censés avoir acquises aux différents niveaux d'enseignement, et déterminer si, et selon quelles modalités, les performances des élèves font l'objet d'un examen. La prévalence des faibles niveaux d'exigence constatée par la Fondation Fordham donne à penser que cette latitude est souvent mal utilisée.

### Les tentatives faites dans le passé pour améliorer les performances scolaires n'ont pas répondu aux attentes

Les insuffisances de l'enseignement scolaire dont il est question plus haut ne sont pas nouvelles. En 1964, le Congrès a voté l'Elementary and Secondary Education Act (ESEA) afin d'améliorer les performances jugées faibles des établissements scolaires accueillant un grand nombre d'enfants défavorisés. Cette loi prévoyait le transfert de financements fédéraux au titre des programmes destinés à améliorer les possibilités de formation, la qualité de l'enseignement et le niveau d'études. Pourtant, au début des années 80, il est apparu clairement que des écoles étaient en situation d'échec non seulement dans les quartiers très défavorisés des villes et dans les régions rurales démunies, mais aussi d'une façon plus générale. En 1983, la National Commission on Excellence in Education est arrivée à la conclusion que « ... notre système éducatif, socle de notre société, est actuellement mis à mal par une marée montante de médiocrité qui menace notre avenir même, en tant que nation et en tant que peuple. Ce qui était inimaginable il y a une génération commence à arriver – d'autres systèmes éducatifs rattrapent le nôtre et le dépassent ». La Commission a recommandé d'élever les exigences à des niveaux plus ambitieux par une maîtrise satisfaisante de la lecture, des mathématiques, des sciences, des études sociales, de l'informatique et des langues étrangères ; de procéder à intervalles réguliers à une évaluation des connaissances acquises ; et de subordonner la délivrance des diplômes à un niveau strict de résultats (National Commission on Excellence in Education, 1983). Le rapport a attiré l'attention sur

les insuffisances du système éducatif aux États-Unis et en a accru la visibilité et l'importance dans le débat national. À la suite de la publication de ce rapport, certains États ont lancé des projets visant à mettre en œuvre les recommandations de la Commission. En 1989, lors d'un « sommet de l'éducation » sans précédent, le Président et les gouverneurs ont décidé d'un commun accord de fixer les objectifs nationaux à atteindre en l'an 2000. Ces objectifs, énoncés ultérieurement, visaient entre autres à élever les taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire et à démontrer une maîtrise satisfaisante de « cinq disciplines de base »<sup>11</sup> à la fin des 4<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années. Lorsque la loi sur l'enseignement élémentaire et secondaire (ESEA) a été reconduite en 1994, elle imposait à chaque État de mettre en place un « système éducatif fondé sur un niveau d'exigence qui s'appliquerait à tous les élèves ». En vertu de cette loi, les États sont tenus de préciser le niveau d'acquis exigé chaque année et de mettre au point des tests pour mesurer les progrès accomplis; les enfants issus de familles démunies (couverts par le Titre I de la loi ESEA) devaient subir des tests au moins une fois entre les 3<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> années, entre les 6<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> années et entre les 10<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années.

Toutefois, comme dans le passé, le gouvernement fédéral n'a pu jouer qu'un rôle limité lorsqu'il s'est agi de superviser la mise en œuvre et le respect de la loi (Hess et al., 2006, pp. 14-15). En 1996, à la suite d'un deuxième sommet de l'éducation, il a été noté : « Les taux de diplômés sont en hausse et le nombre d'élèves étudiant un tronc commun de disciplines est passé de 13 à 47 %. Mais il y a toujours de quoi s'inquiéter. En 1994, un tiers seulement des élèves de 12<sup>e</sup> année maîtrisaient la lecture de textes difficiles. À peine 11 % avaient une bonne connaissance de l'histoire, et le niveau des écoles aux États-Unis était bien faible en comparaison des autres nations industrialisées » (Brackett 1996).

## Renforcer le rôle de l'État fédéral dans le relèvement des normes scolaires

En 2001, le Congrès a voté la loi No Child Left Behind (aucun enfant laissé-pour-compte)<sup>12</sup> (NCLB), du fait que les États, les districts scolaires et la législation fédérale antérieure n'étaient toujours pas parvenus à résoudre le problème de la médiocrité des résultats. Cette loi vise à trouver un juste milieu entre les intérêts de l'État fédéral, qui souhaite renforcer le niveau d'acquis exigé, et l'autorité des États, auxquels il appartient de définir ces niveaux, sans toutefois empiéter sur l'autonomie des établissements scolaires (encadré 5.1). Plus précisément, cette loi redéfinit l'autorité du gouvernement fédéral dans le domaine scolaire en fixant un cadre de nature à renforcer l'obligation de rendre compte des résultats scolaires. Cette loi exige des États qu'ils mettent en place un système d'évaluation pour que les données sur les élèves et les performances scolaires soient plus accessibles et de meilleure qualité; elle exige aussi d'eux qu'ils fixent des *niveaux de contenus*<sup>13</sup>, ainsi que des *niveaux d'acquis*<sup>14</sup>, normes qui, si elles sont respectées, feront que d'ici à 2013/14 tous les élèves auront acquis des compétences d'un niveau égal ou supérieur à celui que chaque État juge satisfaisant. Elle exige en outre que tous les sous-groupes de population atteignent les niveaux d'acquis ainsi fixés. Le renforcement de l'obligation de rendre compte rompt avec la législation fédérale antérieure en la matière puisque cette obligation s'étend non plus seulement aux établissements scolaires bénéficiant de financements au titre de la loi ESEA, mais aussi à tous les établissements scolaires de tous les États. Sur les points les plus importants, les objectifs de la loi NCLB et les instruments utilisés pour les atteindre sont dans la logique de l'évolution de la législation fédérale en matière d'éducation et cadrent aussi avec les projets entrepris dans plusieurs États américains pour améliorer la qualité de l'enseignement en relevant le niveau d'exigence et

### Encadré 5.1. Principales dispositions de la loi *No Child Left Behind (NCLB)*

#### Évaluations par les États

Les États doivent administrer des évaluations en lecture et en mathématiques chaque année de la 3<sup>e</sup> à la 8<sup>e</sup> années et au moins une fois entre la 10<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> années, et en sciences au moins une fois dans chacun des trois cycles scolaires suivants: 3-5<sup>e</sup> années, 6-9<sup>e</sup> années et 10-12<sup>e</sup> années. Les évaluations doivent s'aligner sur les niveaux ambitieux que l'État a fixés pour les contenus de l'enseignement et les connaissances acquises. Les États doivent assurer la participation de tous les élèves, y compris des handicapés et de ceux dont la maîtrise de l'anglais est limitée (LEO). Les États doivent prévoir l'évaluation des compétences en anglais de tous les élèves dont la maîtrise de cette langue est limitée.

#### Progrès à accomplir chaque année

Les États doivent fixer des objectifs annuels de telle sorte qu'en 2013-14 tous les élèves aient une maîtrise satisfaisante en lecture et en mathématiques. Pour chaque mesure des performances scolaires, les États doivent inclure les objectifs que doivent impérativement atteindre certains sous-groupes importants d'élèves (les principaux groupes raciaux et ethniques, les élèves issus de familles à faible revenu, les élèves handicapés et ceux ayant une maîtrise limitée de l'anglais). Les établissements et les districts scolaires doivent atteindre des objectifs annuels pour chaque sous-groupe d'élèves et soumettre à évaluation 95 % des élèves de chaque sous-groupe pour que leur progression annuelle soit adéquate. Les États doivent également définir un autre indicateur en rapport avec les études, auquel les établissements scolaires doivent se conformer en plus des niveaux de compétences mesurés dans les évaluations.

#### Repérage des établissements scolaires qui doivent s'améliorer

Les établissements et les districts scolaires qui ne réalisent pas la « progression annuelle adéquate » pendant deux années consécutives sont signalés et bénéficient d'une assistance technique qui doit les aider à s'améliorer. Ceux dont la situation ne s'améliore toujours pas les années suivantes font l'objet d'interventions en cycles successifs, y compris d'actions correctives et de restructuration (voir plus loin). Pour ne plus être signalé en vue d'une amélioration, un établissement ou un district scolaire doit accomplir une « progression annuelle adéquate » pendant deux années de suite.

#### Choix d'établissements publics

Les districts doivent offrir à tous les élèves scolarisés dans des établissements « signalés » la possibilité d'être transférés dans un établissement « non signalé », le transport étant assuré par le district.

#### Services éducatifs supplémentaires

Lorsque des établissements scolaires n'accomplissent pas la « progression annuelle adéquate » une troisième année, les districts doivent également proposer aux élèves issus des familles à faible revenu la possibilité de bénéficier de services éducatifs supplémentaires assurés par un prestataire agréé par l'État.

#### Actions correctives

Lorsque des établissements scolaires n'accomplissent pas la « progression annuelle adéquate » une quatrième année, les districts doivent engager au moins l'une des actions correctives suivantes : remplacer les membres du personnel qui ont un rapport avec le fait que l'école n'a pas accompli la « progression annuelle adéquate » ; mettre en œuvre un nouveau programme d'enseignement ; réduire les pouvoirs de gestion des dirigeants de l'établissement ; désigner un expert extérieur chargé de conseiller l'établissement ; allonger la journée ou l'année scolaire ; ou restructurer l'organisation interne de l'établissement.

### Encadré 5.1. Principales dispositions de la loi No Child Left Behind (NCLB) (suite)

#### Restructuration

Lorsque des établissements n'accomplissent pas la « progression annuelle adéquate » une cinquième année, les districts doivent commencer à prévoir la mise en œuvre d'au moins une des mesures de restructuration suivantes : donner à l'école le statut de « charter school » (école publique à gestion privée) ; remplacer la totalité ou la plupart des membres du personnel de l'établissement ; recruter sous contrat une entité privée pour gérer l'établissement ; confier la gestion de l'établissement à l'État ; ou adopter une autre forme importante de restructuration de la gouvernance de l'établissement. Les districts doivent passer une année à planifier la restructuration et l'année suivante à la mettre en œuvre. Les établissements qui n'accomplissent pas la « progression annuelle adéquate » une sixième année devraient être fermés.

#### Des enseignants hautement qualifiés

Tous les enseignants des disciplines de base doivent être « hautement qualifiés » selon la définition qui en est donnée dans la loi NCLB et par l'État. Pour être hautement qualifiés, les enseignants doivent posséder une licence (*bachelor's degree*), un certificat complet d'aptitude à l'enseignement délivré par l'État et une compétence confirmée dans chacune des matières qu'ils enseignent. Pour démontrer sa maîtrise d'une discipline, il est possible de passer un examen d'État rigoureux, de suivre une formation supérieure de spécialisation ou un cursus équivalent, ou (pour les enseignants chevronnés) de satisfaire les conditions requises en vertu des « critères d'évaluation de haut niveau, objectifs et uniformes, fixés par l'État » (HOUSSE).

Source : extrait de : Institute of Education Sciences (2006) *National Assessment of Title 1 : Interim Report Executive Summary*, Washington D.C. Department of Education, pp. 12.

en renforçant l'obligation de rendre compte des résultats. On constate également des développements parallèles dans d'autres pays mentionnés plus haut (voir aussi OCDE, 2006b).

Cinq ans après la promulgation de la loi NCLB, les divers volets de cette législation se trouvent à différents stades de mise en œuvre ; certains des remèdes et des sanctions n'ont pas même été appliqués une première fois, en raison de la nature progressive et échelonnée du dispositif<sup>15</sup>. Jusqu'à présent, tous les États ainsi que le District de Columbia ont planifié l'obligation de rendre compte et mis en place des évaluations en lecture et en mathématiques pour tous les élèves de la 3<sup>e</sup> et la 8<sup>e</sup> années et au moins une fois pour les élèves du deuxième cycle du secondaire. La proportion d'enseignants hautement qualifiés est passée à 91 %.

## Premiers signes de progrès

La loi NCLB se montrera véritablement efficace si elle relève le niveau global des acquis et si elle résorbe le déficit d'acquis de certains sous-groupes de la population. Le gouvernement des États-Unis estime que « la loi NCLB donne des résultats » (US Department of Education, 2006). Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2007, le président Bush a déclaré : « Il y a cinq ans, nous avons surmonté les divergences partisans pour adopter la loi No Child Left Behind ... Parce que nous avons agi, les élèves ont de meilleurs résultats en lecture et en mathématiques, et les enfants des minorités sont en

train de combler leur déficit d'acquis. » D'autres observateurs, plus circonspects, ont fait remarquer que ces améliorations s'étaient amorcées avant l'entrée en vigueur de la loi NCLB et qu'il est peut-être prématuré de tirer des conclusions fermes sur son efficacité.

Le principal témoin des modifications des performances éducatives au fil du temps est l'Évaluation nationale des progrès de l'enseignement (NAEP), souvent désignée comme le « bulletin scolaire de la Nation ». Cette étude constitue un indicateur fiable des progrès accomplis, déterminés à partir d'une enquête administrée par le gouvernement fédéral à intervalles réguliers<sup>16</sup>. Le tableau 5.6 présente l'évolution des notes globales obtenues en lecture et en mathématiques durant les toutes premières années de la mise en application de la loi NCLB. Comme on peut le voir dans la dernière colonne, les élèves de 4<sup>e</sup> année se sont améliorés à la fois en mathématiques et en lecture. Les élèves de 8<sup>e</sup> année ont progressé en mathématiques mais leur niveau n'a guère varié en lecture.

Le tableau 5.7 présente des données provenant de la NAEP sur l'évolution de la proportion d'élèves qui atteignent un « niveau satisfaisant », aspect qui intéresse particulièrement les décideurs publics et le législateur. La situation décrite dans ce tableau est analogue à celle qui ressort du tableau 5.6. La proportion de l'effectif total des élèves de 4<sup>e</sup> année qui atteignait un niveau satisfaisant en mathématiques a enregistré une forte hausse, passant de 22 % en 2000 à 35 % en 2005. Les tendances observées pour les élèves de 4<sup>e</sup> année en lecture et de 8<sup>e</sup> année en mathématiques sont très légèrement positives tandis que le niveau de maîtrise des élèves de 8<sup>e</sup> année en lecture a marqué un léger recul. Globalement, ces résultats sont encourageants bien qu'ils ne soient pas aussi bons qu'on aurait pu l'espérer. Le rythme des améliorations en particulier ne semble pas assez rapide pour permettre d'atteindre l'objectif essentiel, qui est d'amener tous les élèves à un niveau de maîtrise « satisfaisant » ou plus élevé d'ici 2013-14. L'annexe 5A.1 apporte des précisions supplémentaires sur les résultats aux tests, y compris au regard des normes de résultats fixées par les différents États.

Le tableau 5.7 renseigne également sur certains groupes de population. Les tendances observées pour ces groupes correspondent en général aux moyennes nationales. En d'autres termes, les Blancs, les Noirs et les Hispaniques marquent tous une très nette amélioration en mathématiques en 4<sup>e</sup> année, un léger mieux en lecture en 4<sup>e</sup> année et en mathématiques en 8<sup>e</sup> année, et peu de changement en lecture en 8<sup>e</sup> année. Globalement

**Tableau 5.6. Variations du niveau d'acquis en lecture et en mathématiques, mesuré par la NAEP, au cours des premières années d'application de la loi NCLB**<sup>1, 2</sup>

	Première note	Note en 2005	Variation
<b>Mathématiques 2000-2005</b>			
Élèves de 4 <sup>e</sup> année	226	238	12
Élèves de 8 <sup>e</sup> année	273	279	6
<b>Lecture 1998-2005</b>			
Élèves de 4 <sup>e</sup> année	215	219	4
Élèves de 8 <sup>e</sup> année	263	262	-1

1. Pour tous ces résultats, des arrangements étaient possibles.

2. Les données sont présentées sous forme de scores. Le score, qui est calculé à partir des réponses des élèves aux items figurant dans l'évaluation NAEP, synthétise le niveau global de performances qu'un groupe d'élèves a atteint. La NAEP ne présente pas de score pour les différents élèves. Les échelles de scores retenues dans la NAEP pour les différentes disciplines vont en général de 0 à 500 points (lecture, mathématiques, histoire et géographie) ou de 0 à 300 points (sciences, rédaction et instruction civique). Utilisées conjointement avec des outils d'interprétation, tels que des cartes d'items, elles renseignent sur les connaissances et les savoir-faire d'un ensemble particulier d'élèves dans la population.

Source : National Assessment of Educational Progress. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/nde/statecomp>.

Tableau 5.7. **Évolution de la proportion d'élèves ayant un niveau satisfaisant en lecture et en mathématiques, mesurée par la NAEP, avant et après la mise en œuvre de la loi NCLB**

	1998	2000	2002	2003	2005
<b>Résultats en 4<sup>e</sup> année</b>					
Mathématiques					
Total		22		31	35
Blancs		31		43	47
Noirs		5		10	13
Hispaniques		7		16	19
Lecture					
Total	28		30	30	30
Blancs	37	38	41	41	41
Noirs	10	10	12	13	13
Hispaniques	13	13	15	15	16
<b>Résultats en 8<sup>e</sup> année</b>					
Mathématiques					
Total		25		27	28
Blancs		34		37	39
Noirs		5		7	9
Hispaniques		8		12	13
Lecture					
Total	30		31	30	29
Blancs	39		41	41	39
Noirs	13		13	13	12
Hispaniques	14		15	15	15

Source : National Center for Education Statistics (2006a, b).

les Noirs et les Hispaniques ont enregistré une amélioration un peu plus forte que les Blancs (surtout si le changement est mesuré en pourcentage plutôt qu'en chiffres absolus). Les écarts, même s'ils restent importants, semblent s'atténuer. Là encore, l'annexe 5A.1 apporte des précisions et des remarques complémentaires.

Ces premiers résultats aux tests montrent que la performance d'ensemble s'améliore. Toutefois, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces progrès sont imputables à la loi NCLB. De plus, il n'est pas certain que ces avancées suffiront pour atteindre l'objectif d'un niveau de compétence universel à l'horizon 2013/14. Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer l'impact net de la loi NCLB, cette initiative est apparemment bien conçue, et traite des problèmes essentiels d'une manière censée, compatible avec le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation. Elle constitue, semble-t-il, un moyen tout à fait adapté pour mettre en place des caractéristiques systémiques du genre de celles qui sont associées à de très bonnes performances dans d'autres pays. C'est pourquoi, la législation NCLB devrait être reconduite et il faudrait appliquer son dispositif cadre – niveau d'acquis exigé, évaluation et obligation de rendre compte – au deuxième cycle du secondaire. Cela dit, le dispositif que prévoit cette loi est nécessaire mais ne suffit pas en soi pour améliorer l'enseignement scolaire aux États-Unis. Les États et les districts scolaires doivent faire plus. Le plus urgent est de fixer un niveau d'exigence plus ambitieux. Sans un relèvement de ce niveau d'exigence, on voit difficilement comment le système pourrait un jour amener tous les élèves à un niveau d'acquis satisfaisant.

## L'urgence de fixer des normes ambitieuses

Les dispositions de la loi NCLB qui prévoient de fixer des niveaux d'exigence ambitieux poussent au changement. Selon l'analyse de la Fondation Fordham, évoquée plus haut, entre 2000 et 2006, 37 États ont révisé ou remplacé les niveaux d'acquis exigés dans au moins une discipline et 27 États les ont révisés dans toutes (Finn *et al.*). Mais, d'après les auteurs du rapport Fordham, la situation n'était pas meilleure en 2006 qu'en 2000 avant l'adoption de la loi NCLB (Finn *et al.* 2006, p. 9). Une autre étude effectuée par la Fédération américaine des enseignants (AFT)<sup>17</sup>, afin de déterminer avec quelle efficacité les États répondaient aux exigences de la loi NCLB, s'est révélée plus positive<sup>18</sup>. Selon cette étude, plus d'un tiers des États (18 sur 51) remplissait tous les critères que l'AFT utilisait pour définir un très bon niveau et 24 autres États en remplissaient 80 % ou plus.

Toutefois, si ces changements donnent des résultats, ceux-ci semblent extrêmement modestes et très lents à venir. Jusqu'à présent, les pressions exercées par l'État fédéral sur les différents États pour qu'ils relèvent le niveau des contenus de l'enseignement et des acquis ne paraissent pas avoir eu un effet considérable sur les performances des élèves. On pensait que la publication à intervalles réguliers des résultats de la NAEP permettrait de « citer » les États dont les performances étaient mauvaises au regard de cet indice de référence nationale. Dans le cas où les résultats des élèves mesurés par le dispositif d'évaluation des États étaient surévalués par rapport à la NAEP en raison des normes trop souples des États, on pensait que la publication des résultats de la NAEP piquerait leur amour-propre et les conduirait à améliorer les contenus de l'enseignement et à relever la « limite inférieure » prévue par la loi NCLB – c'est-à-dire le score minimum requis pour que les performances soient jugées satisfaisantes. En réalité, les États ne semblent pas relever la limite inférieure dans leurs évaluations afin de tenir compte des changements. La loi NCLB se trouve donc être un outil moins efficace pour repérer les écoles dont les performances sont insuffisantes<sup>19</sup>. L'adoption de niveaux d'exigence ambitieux progresse au mieux lentement. Le décalage, dont il est question dans l'annexe 5A.1, entre une amélioration limitée selon la NAEP et une nette amélioration selon les évaluations des États montre, ce qui est inquiétant, que pour le moins les avis des États divergent sur ce qu'il faut entendre par « maîtrise satisfaisante ». Aux dires d'un certain nombre d'observateurs, les différences de résultats en ce qui concerne la proportion d'élèves dont le niveau d'acquis est jugé faible, selon qu'elles ressortent de la NAEP ou des évaluations réalisées par les États, montrent bien que certains États ont adopté des limites inférieures<sup>20</sup> trop basses pour être mobilisatrices.

*Du fait que les États disposent d'une marge de manœuvre considérable pour décider à quelle hauteur mettre la barre de la « progression annuelle adéquate » (AYP) ... la loi NCLB peut encourager à contourner le système ceux des États qui souhaitent limiter le plus possible le nombre d'établissements scolaires qui n'atteignent pas le niveau AYP ... En 2005, dans certains États, il n'y avait pratiquement pas d'établissements ayant besoin de s'améliorer, alors que dans d'autres plus de 70 % n'avaient pas réussi à franchir la barre. Le « niveau de maîtrise satisfaisant » s'entend de façon très différente selon les États (Hess *et al.* 2006, p. 35).*

Les récents développements concernant les examens de fin d'études secondaires sont symptomatiques de l'inégale sévérité du niveau d'exigence selon les États. Pendant longtemps, le diplôme de fin d'études secondaires aux États-Unis a été accusé de n'être guère plus qu'un certificat d'assiduité, car les États exigeaient rarement des élèves qu'ils passent avec succès un examen central pour obtenir leur diplôme (Achieve, 2006). Le

contrôle des compétences minimum, adopté dans les années 70 et 80, n'a guère apporté de changements, si ce n'est qu'il a fixé le (faible) niveau de performances minimum à atteindre; rares sont les États qui ont subordonné la délivrance des diplômes à la réussite à ces contrôles. Les dispositions de la loi NCLB<sup>21</sup> ont obligé de nombreux États à mettre en place des examens de sortie que les élèves du deuxième cycle du secondaire doivent passer avec succès pour obtenir leur diplôme. En 2006, il a été signalé que 26 États avaient mis en place des examens de sortie ou projetaient de le faire pour 2012. Mais onze seulement d'entre eux prévoient d'utiliser le même seuil que celui qu'exige la loi NCLB. Les autres, pour la plupart, prévoient d'utiliser des scores plus faibles ; certains comptent utiliser un système d'évaluation totalement différent. De ce fait, seule une petite majorité des États sera en mesure de garantir que les diplômés de fin d'études secondaires atteignent ou dépassent des niveaux d'acquis « satisfaisants » (CEP 2006). Selon une étude antérieure des examens de sortie dans six États (Floride, Maryland, Massachusetts, New Jersey, Ohio et Texas), le niveau de maîtrise requis pour passer avec succès les examens de sortie était faible au regard des critères internationaux. On a constaté que l'acquis nécessaire pour passer l'examen en mathématiques correspondait à ce que les élèves d'autres pays apprennent en général en 7<sup>e</sup> ou 8<sup>e</sup> année, et en langue anglaise à ce que les élèves de 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> années doivent maîtriser. Les matières sur lesquelles portent ces examens, bien qu'essentielles, ne représentaient qu'une fraction relativement réduite des champs disciplinaires dans lesquels les élèves devraient avoir de bonnes connaissances (Achieve, 2004).

Néanmoins, des examens de sortie plus ambitieux ne suffisent pas. Si les programmes et l'enseignement scolaires ne préparent pas correctement les élèves, les examens de sortie servent simplement à « vérifier la qualité » en repérant les élèves dont les performances sont mauvaises, au lieu d'« intégrer la qualité » en témoignant d'un solide parcours scolaire. Les États devraient mettre en œuvre des examens de sortie externes, fondés sur les programmes d'enseignement qui exigent un niveau d'acquis égal ou supérieur à celui qu'impose la loi NCLB. Ils devraient s'inspirer de l'expérience en la matière d'États tels que ceux de New York et du Texas.

Le gouvernement fédéral n'a pas la possibilité d'imposer des niveaux d'exigence et des programmes communs ainsi que des tests nationaux. Il peut cependant renforcer les mesures incitant les États et les districts à adopter des systèmes basés sur les niveaux d'exigence qui ont fait leurs preuves. Il existe depuis longtemps des filières *de facto* à l'échelle nationale: c'est le cas par exemple de l'Advanced Placement Program et de l'International Baccalaureate. Ces systèmes associent un niveau d'exigence élevé en ce qui concerne les performances, des programmes scolaires comprenant toute la palette des disciplines, et des examens centralisés. Ils fixent aussi leurs propres impératifs du point de vue de la formation des enseignants (indépendamment des conditions exigées par l'État concerné). Loin d'être proposés partout, ils ont cependant un caractère national et sont largement accessibles dans des districts scolaires sur tout le territoire des États-Unis. Ces filières ont démontré qu'elles étaient en mesure de répondre à un éventail sans cesse plus large de besoins de formation, de sorte que l'effectif total d'élèves qu'elles scolarisent augmente et qu'il est de plus en plus représentatif de la population scolaire des États-Unis. De plus, en raison de sa réussite dans le deuxième cycle du secondaire (10<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> années), le dispositif Advanced Placement est de plus en plus utilisé pour orienter la transformation des niveaux d'exigence, des programmes d'enseignement et des contrôles de connaissances dans les classes précédentes (encadré 5.2). Les États et les districts doivent

adopter des programmes d'enseignement et des niveaux de performances plus ambitieux. Le programme d'Advanced Placement et l'International Baccalaureate proposent des niveaux d'exigence types qui pourraient être adoptés plus largement.

### Encadré 5.2. **Les niveaux d'exigence nationaux de facto : l'exemple de l' Advanced Placement Program**

Pour des raisons juridiques et politiques, le gouvernement fédéral évite de fixer tout ce qui pourrait être assimilé à un niveau d'exigence national, qu'il s'agisse des programmes d'enseignement ou des examens. Dans les années 90, le ministère de l'Éducation a lancé un débat auquel ont participé les employeurs, les syndicats et les professionnels de l'enseignement afin d'examiner les objectifs nationaux en matière d'acquis, mais il n'en est pas sorti grand-chose. Toutefois, des niveaux d'exigence nationaux existent *de facto*. À cet égard, l'un des dispositifs qui connaît le plus de succès est l'Advanced Placement Program (programme AP), fondé en 1955<sup>1</sup>. Il s'agit d'un programme d'enseignement intensif d'excellence, proposé dans 35 champs disciplinaires, qui commence en 10<sup>e</sup> année et s'aligne sur les niveaux d'entrée exigés dans des établissements sélectifs du supérieur. Le programme AP est assuré par des enseignants qui ont été spécialement formés à cette fin. Les élèves doivent avoir une note satisfaisante pour obtenir l'unité d'enseignement concernée. Les résultats aux examens AP sont utilisés par les établissements d'enseignement supérieur aux États-Unis et dans plus de 30 pays pour décider de l'admission des élèves dans le supérieur (College Board 2006, *Advanced Placement: Report to the Nation*, [apcentral.collegeboard.com](http://apcentral.collegeboard.com), p. 1).

Le programme AP est conçu de telle sorte que les dernières années du secondaire préparent adéquatement les élèves aux études supérieures. Mis au point à l'origine afin de s'aligner sur le niveau exigé dans les établissements extrêmement sélectifs, il était ciblé sur les élèves ayant un solide dossier scolaire et des capacités confirmées. L'idée était de tenter de rapprocher les niveaux des établissements scolaires, qui selon les bureaux d'admission dans le supérieur variaient beaucoup au sein des États et entre eux-il s'agissait à la fois des niveaux d'exigence, qui étaient plus ou moins ambitieux, et de la rigueur avec laquelle ils étaient appliqués pour évaluer les performances des élèves. L'utilisation de ce dispositif s'est développée en même temps que la scolarisation dans le supérieur – et la nécessité d'une mise à niveau des étudiants. Avec le temps, le programme AP a représenté un niveau d'exigence national *de facto* (mais nullement universel). Des établissements scolaires le proposent dans tous les États du pays, dans les territoires et même à l'étranger – c'est le cas par exemple des établissements, administrés par le ministère de la Défense, qui accueillent les enfants de militaires. S'il est vrai qu'au départ le programme AP profitait essentiellement aux élèves des meilleurs établissements du secondaire, s'orientant vers des établissements élitistes du supérieur, il a évolué en un programme destiné à tout étudiant allant dans le supérieur, et est suivi par un pourcentage important et croissant de diplômés du secondaire. L'évolution des effectifs (tableau 5.8) révèle une progression spectaculaire de la proportion d'élèves inscrits dans des formations AP et obtenant de bonnes notes aux examens AP. L'effectif global a plus que doublé au cours de la période considérée, l'augmentation étant particulièrement marquée parmi les Noirs (pas moins de 164 %) et les Hispaniques (209 %). Durant cette période, le nombre d'examens passés avec succès par les élèves de dernière année du secondaire a augmenté de 135 %. La participation à ce programme a augmenté dans une mesure telle qu'en 2005 14.1 % des élèves de terminale diplômés de fin d'études avaient obtenu de bonnes notes à au moins un examen AP au cours du deuxième cycle du secondaire.

### Encadré 5.2. Les niveaux d'exigence nationaux de facto : l'exemple de l' Advanced Placement Program (suite)

L'une des premières critiques faites à l'encontre du programme AP était que le niveau élevé d'acquis qu'il imposait pénalisait les élèves scolarisés dans des filières offrant des programmes faciles au cours des classes précédentes, ce qui limite les possibilités d'adopter le programme. L'évolution intervenue ces dernières années donne à penser qu'en fait le programme ambitieux peut servir à orienter la réforme de l'enseignement en amont du deuxième cycle du secondaire. Dans le cadre d'une stratégie systémique visant à résoudre ce problème, le district scolaire du comté de Montgomery (Maryland) s'est employé à déterminer le niveau de compétences dont les élèves de 9<sup>e</sup> année avaient besoin afin d'entamer un programme AP en 10<sup>e</sup> année, puis le niveau de compétences dont les élèves de 8<sup>e</sup> année avaient besoin pour atteindre le niveau requis en 9<sup>e</sup> année. Les autorités du district scolaire ont appliqué cette « stratégie d'action en amont » et procédé en conséquence à des ajustements dans les enseignements, le personnel enseignant (recrutement, évolution de la carrière) et le contrôle des connaissances jusqu'en 3<sup>e</sup> année. On observe des résultats encourageants du point de vue de la fréquentation des programmes AP et de la réussite aux examens AP. Pour l'année scolaire en cours, 20 % des élèves du deuxième cycle du secondaire sont inscrits dans ces programmes et 54 % des élèves de terminale ont pris au moins une formation AP dans le deuxième cycle du secondaire (trois fois la moyenne nationale). Les autorités du district scolaire, conscientes que le deuxième cycle du secondaire n'était pas à la hauteur des acquis nécessaires dans le supérieur, ont mis en œuvre cette stratégie pour faire en sorte que les élèves du comté de Montgomery accèdent aux études supérieures. Dans ce comté, les community colleges locaux admettent en règle générale les diplômés du deuxième cycle du secondaire, mais ne les laissent pas accéder à des cursus universitaires avant qu'ils n'aient suivi avec succès une formation de mise à niveau qui constitue désormais un volet permanent des études supérieures pour de nombreux étudiants. La dynamique politique de cette stratégie vient du constat que les acquis scolaires se cumulent et que le renforcement des résultats dans le deuxième cycle du secondaire exige de renforcer l'instruction lors des années précédentes. Dans le comté de Montgomery, cette stratégie s'applique à présent au niveau préscolaire (Maeroff 2006).

Les membres du College Board, qui ont conçu le programme AP, ont adapté la logique de l'action en amont en mettant au point un nouveau dispositif baptisé « Springboard »<sup>2</sup>. Celui-ci a pour but de mettre en place les programmes d'enseignement, la formation des enseignants et les méthodes d'évaluation (y compris l'évaluation formative permettant de

Tableau 5.8. **Advanced Placement – Évolution de la couverture, des effectifs totaux et des effectifs des principaux sous-groupes, 1995-2005**

	1995		2000		2005		Variation des effectifs AP
	Nombre	Part du total des effectifs AP	Nombre	Part du total des effectifs AP	Nombre	Part du total des effectifs AP	
Effectifs totaux (années 10-12)	494 335		741 603		1 009 662		104 %
Noirs	21 951	4 %	35 480	5 %	57 939	6 %	164 %
Hispaniques	37 961	8 %	72 996	10 %	117 439	12 %	209 %
Femmes	271 646	55 %	411 316	55 %	572 796	57 %	111 %
Examens réussis avec une note de 3 ou plus, pour la classe terminale dans l'année indiquée	321 889		509 358		758 828		136 %

Source : College Board.

### Encadré 5.2. **Les niveaux d'exigence nationaux de facto : l'exemple de l' Advanced Placement Program** (suite)

mesurer les progrès et de diagnostiquer les besoins d'apprentissage) nécessaires afin d'aligner les études, dès la 6<sup>e</sup> année, sur les conditions requises pour entreprendre une formation AP en 10<sup>e</sup> année. Lancé au milieu de l'année 2004, le programme Springboard est à présent suivi par plus de 400 000 élèves répartis dans 524 établissements (information communiquée par le College Board).

1. L'AP a été mis au point par le College Board, entreprise privée à but non lucratif bien connue pour la mise au point d'examens normalisés qui sont utilisés pour accéder aux études universitaires pré et postlicence.
2. [www.collegeboard.com/springboard](http://www.collegeboard.com/springboard).

## Conclusion

D'un point de vue comparatif, les performances des États-Unis dans le domaine de l'éducation se sont dégradées. Avec la disparition de leur avantage international en termes de taux d'achèvement des études secondaires, la qualité insuffisante de l'enseignement scolaire est désormais particulièrement visible. La baisse des résultats touche l'ensemble de la population, y compris les élèves issus des milieux aisés, qui réussissent dans leurs études. Non seulement les États-Unis comptent un plus grand nombre de mauvais élèves, mais les bons élèves y sont beaucoup moins nombreux. La médiocrité des performances paraît due en grande partie à des déficiences du système tout entier. Cela étant, les ressources ne semblent pas être à l'origine du problème puisque le système est comparativement bien financé dans son ensemble, même si les modalités d'allocation de ces ressources entre les écoles et au sein de chaque établissement jouent probablement un rôle important. On a de bonnes raisons de penser que la qualité et les performances des enseignants sont un autre facteur déterminant. Néanmoins, ce chapitre s'est focalisé sur une question préalable fondamentale : qu'attend-on de l'enseignement primaire et secondaire aux États-Unis ? Les normes scolaires, les contenus des programmes et le contrôle des connaissances manquent d'ambition, ce qui tient pour partie à la décentralisation des décisions.

Les préoccupations que suscitent les faiblesses de ce système ne sont pas nouvelles et de nombreuses réformes engagées à l'échelle des États et de la Fédération ont eu pour but d'y remédier. Toutefois, les résultats des évaluations nationales effectuées par le gouvernement fédéral à intervalles réguliers tendent à montrer que les premières réformes n'ont pas été particulièrement efficaces : globalement, le niveau des résultats reste faible et les écarts de performance au détriment de certains groupes demeurent considérables. La loi No Child Left Behind de 2002 est la mesure la plus récente prise à l'échelle fédérale pour renforcer l'enseignement scolaire. Cette législation prévoit des dispositions pour inciter les États à élever le niveau d'acquis exigé et à fixer des objectifs pour les performances à atteindre, l'obligation d'améliorer l'information sur les performances scolaires et d'en faciliter l'accès, et des mesures correctives lorsque les résultats des établissements scolaires sont insuffisants. Cette stratégie semble rationnelle pour améliorer l'enseignement scolaire, mais étant donné le rôle pivot des États et des localités, elle ne suffit pas à elle seule. Des programmes d'enseignement ambitieux existent bel et bien aux États-Unis, mais ils sont loin d'être appliqués partout. L'encadré 5.3 présente des recommandations dans le prolongement de la loi No Child Left Behind.

### Encadré 5.3. **Recommandations concernant les établissements solaires**

Bien que de grandes incertitudes planent sur la politique à l'égard de l'école, l'action menée par le gouvernement fédéral afin qu'aucun enfant ne soit laissé pour compte (No Child Left Behind) semble être bien conçue et traiter des problèmes essentiels d'une façon judicieuse. D'après les premiers constats, cette action a amélioré les performances des établissements scolaires et réduit les écarts de résultats. C'est pourquoi :

- La législation NCLB devrait être reconduite.
- Les dispositions de la loi NCLB concernant les niveaux d'exigence, les évaluations et l'obligation de rendre compte devraient être appliquées au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Cela étant, des améliorations pourraient être apportées dans un certain nombre de domaines. Le niveau des contenus des enseignements et les programmes scolaires semblent moins ambitieux aux États-Unis que dans d'autres pays. En vertu de la loi No Child Left Behind, les États sont tenus de définir des niveaux de contenu ambitieux mais ces derniers varient et rien ne laisse penser qu'ils sont à la hauteur des besoins. Les évaluations souvent ne portent pas sur les bonnes cibles et ne donnent pas d'informations pertinentes. En conséquence:

- Les États et les districts scolaires doivent se montrer plus ambitieux dans leurs programmes d'enseignement et dans les niveaux de performance visés. Le dispositif Advanced Placement et l'International Baccalaureate, par exemple, offrent des modèles de niveau d'exigence qui pourraient être adoptés plus largement.
- Le relèvement sensible du niveau des acquis de tous les élèves est un objectif sur lequel il ne faut pas transiger.
- À l'instar du New York Regents ou de la Caroline du Nord, les États devraient envisager de mettre en œuvre des examens externes de sortie, fondés sur les programmes d'enseignement. La loi NCLB devrait exiger ce type d'examen.

### Notes

1. Sauf peut-être dans l'épreuve de la TIMSS en sciences concernant les élèves de quatrième année, dans laquelle les États-Unis se classent 3<sup>e</sup> sur 11 pays membres de l'OCDE. Dans l'échantillon complet, les États-Unis arrivent en 6<sup>e</sup> position sur 25 économies après Singapour, le Taipei chinois, le Japon, Hong-Kong et l'Angleterre.
2. On peut procéder à un calcul analogue (avec les mêmes résultats) à partir des données du PISA (*Apprendre aujourd'hui, réussir demain*, p. 60, 310-312), mais dans la mesure où seuls les jeunes de 15 ans sont soumis à évaluation, l'écart reflétera probablement les performances différentes des redoublants.
3. Une forte corrélation négative existe dans les pays entre le plaisir d'étudier les mathématiques et les performances. Comme le fait observer Whitehurst (2003), il semblerait donc qu'il ne soit pas nécessaire de faire des mathématiques une discipline amusante.
4. Pour savoir comment un district scolaire (comté de Montgomery, Maryland) a modifié son programme d'enseignement des mathématiques à la suite de la TIMSS, voir Larson (2001).
5. La variable dépendante était la moyenne à l'échelle nationale des élèves nés dans le pays. Les variables explicatives étaient le PIB par habitant et une variable indicatrice pour l'Asie de l'Est. Le coefficient de la variable indicatrice CBEEE (examen externe de fin d'études) était significatif au seuil de 1 %.
6. Aux termes de la Constitution des États-Unis, les attributions qui ne sont pas expressément attribuées au gouvernement fédéral sont du ressort des différents États. L'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suisse sont dotés d'un régime fédéral

analogue ou d'autres dispositifs de gouvernance, en vertu desquels les établissements d'enseignement scolaire relèvent principalement des États, des provinces, ou des régions.

7. Jusqu'à une date récente, le rôle de l'État fédéral dans l'enseignement scolaire se limitait aux domaines d'intervention fédéraux tels que le soutien à la recherche en éducation ou la Défense nationale (la National Defence Education Act de 1958 a été votée pour renforcer l'enseignement des mathématiques et des sciences dans les établissements scolaires), domaines dans lesquels la Constitution fédérale prévaut sur la législation des États ou dans lesquels la législation fédérale comble des lacunes dans la législation des États (la garantie de la protection de l'égalité prévue dans la Constitution fédérale ou la législation fédérale garantissant l'accès des élèves/étudiants handicapés à un enseignement de qualité).
8. Aux États-Unis, l'enseignement est assuré dans des établissements scolaires qui comprennent les jardins d'enfants pour les enfants de cinq ans, les écoles élémentaires assurant en règle générale la scolarité de la 1<sup>e</sup> à la 6<sup>e</sup> années, des établissements d'enseignement secondaire du premier cycle (7<sup>e</sup> à 9<sup>e</sup> années) et les établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle (10<sup>e</sup> à 12<sup>e</sup> années). Un diplôme de fin d'études est attribué à la fin de la 12<sup>e</sup> année. Environ la moitié des enfants sont préscolarisés (dans la zone OCDE, ce sont en moyenne les deux tiers) ; l'enseignement est obligatoire de 5 ans à 15 ou 16 ans (selon les États) ; en 2004, le taux de diplômés du deuxième cycle du secondaire était de 75 % (la moyenne OCDE était de 81 %).
9. OCDE, 2004, pp. 423-435. Voir également OCDE, 2006b où sont examinés les changements d'orientation et de pratiques destinés à mieux adapter l'école aux préférences des parents et de la collectivité.
10. National Center for Education Statistics, 2005.
11. Parmi les suivantes : anglais, mathématiques, sciences, langues étrangères, instruction civique et administration, économie, art, histoire et géographie.
12. Promulguée en janvier 2002 par le Président Bush, la loi No Child Left Behind de 2001 (Public Law 107-110) modifie l'Elementary and Secondary Education Act de 1964. L'ESEA était la législation cadre d'origine de la loi fédérale, qui porte sur : l'amélioration des acquis scolaires des enfants défavorisés (y compris au niveau préscolaire) ; l'amélioration de l'instruction des élèves issus de l'immigration et ceux dont la maîtrise de l'anglais est limitée ; les bibliothèques ; et l'instruction des Indiens, des autochtones d'Hawaï et des autochtones de l'Alaska.
13. Les connaissances que les élèves sont censés avoir acquises à la fin de chaque année de scolarité dans les principales disciplines, y compris les mathématiques, la lecture et les sciences.
14. Définissant les niveaux de maîtrise – élémentaire, satisfaisante et très bonne – et les notes que les élèves sont censés obtenir à chaque niveau.
15. Les résultats d'une évaluation exhaustive de la mise en application de cette législation seront disponibles plus tard cette année, de même que les résultats du cycle 2006 de l'évaluation nationale des progrès de l'enseignement (NAEP). Dans l'intervalle, on dispose des résultats des évaluations récentes des acquis des élèves ainsi que des évaluations provisoires de divers volets de la législation.
16. L'évaluation nationale des progrès de l'enseignement (NAEP), est effectuée dans tous les États bénéficiant de financements en vertu du Titre I. La NAEP a été mise au point sous les auspices du National Assessment Governing Board (NAGB) ; elle mesure les acquis en lecture, en mathématiques, en sciences, en écriture, en histoire des États-Unis, en instruction civique, en géographie et en arts. La NAEP est la seule évaluation permanente, représentative à l'échelle nationale, des connaissances des élèves américains et de leurs résultats dans diverses disciplines.
17. L'un des deux principaux syndicats d'enseignants des États-Unis.
18. Dans son étude, l'AFT évalue les normes en fonction de critères différents de ceux qu'utilisent Finn et al. Dans l'étude de l'AFT, les normes fixées par un État étaient jugées « très bonnes » si elles répondaient aux critères suivants : i) être précises, explicites et solidement ancrées dans les contenus des champs disciplinaires afin d'aboutir à un tronc commun d'enseignements ; prévoir des contenus particuliers, prêter attention à la fois aux contenus et aux qualifications ; être modulées en fonction de l'année d'études et de la discipline, et éviter trop de répétitions d'une année de classe à l'autre (AFT, 2006).
19. La NAEP ne peut pas être utilisée pour évaluer la performance d'établissements pris individuellement. Cela ne peut être réalisé que dans le cadre des programmes d'évaluation des États, rendus obligatoires par la loi NCLB, qui spécifient notamment le seuil au-dessous duquel les résultats des élèves sont jugés insatisfaisants. Mais les États sont incités à ne pas relever ce seuil,

afin de réduire le plus possible le nombre d'écoles dont les performances pourraient être insuffisantes.

20. C'est-à-dire le niveau d'acquis que les États sont censés fixer pour indiquer les scores qui correspondent à un niveau minimum, satisfaisant et bon.
21. En particulier celles qui stipulent que d'ici 2014 les performances de tous les élèves devront atteindre un niveau au moins « satisfaisant » et que tous les élèves devront être soumis à une évaluation au moins une fois entre la 10<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> années.

## Bibliographie

- Achieve, Inc. (2004), « Do graduation tests measure up? A closer look at state high school exams », Washington D.C., Achieve, Inc., [www.Achieve.org](http://www.Achieve.org).
- Achieve, Inc. (2006), *Closing the Expectations Gap 2006: (American Diploma Project)*, Washington, D.C.: Achieve, Inc. [www.achieve.org](http://www.achieve.org).
- AFT Teachers (2006), « Smart Testing: Let's Get it Right », Policy Brief, n° 19, juillet.
- Bishop, J. (1997), « The Effect of National Standards and Curriculum-Based Exams on Achievement », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 87 n° 2, mai, pp.206-264.
- Bishop, J. (2006), « Drinking from the Foundation of Knowledge: Student Incentives to Study and Learn » Chapter 15 in *Handbook of the Economics of Education volume 2* sous la direction de Eric A Hanushek et Finis Welch, North-Holland Publication, Pays-Bas.
- Brackett, E. (1996), *Ready for Work: National Education Summit – On-line Backgrounders – transcript*, 27 mars, Public Broadcasting System. [www.pbs.org/newshour/bb/education/summit\\_3-27a.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/education/summit_3-27a.html).
- Carey, D. et E. Ernst (2006), « Improving Education Achievement and Attainment in Luxembourg », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 508, Département des affaires économiques, OCDE.
- Center on Education Policy (2006), *From the Capital to the Classroom: Year. 4 of the No Child Left Behind Act*, Washington: Center on Education Policy.
- Figlio, D. N. et L. Kenny (2006), « Individual Teacher Incentives and Student Performance », *NBER Working Paper 12627*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, octobre.
- Figlio, D. N. et M. Lucas (2004), « Do high grading standards affect student performance? », *Journal of Public Economics* 88.
- Finn, C. Jr., L. J. et M. J. Petrilli (2006), *The State of State Standards*, Washington, D.C: Thomas B. Fordham Foundation.
- Fuchs, T. et L. Woessman (2004), « What Accounts for International Differences in Student Performance? A re-examination using PISA data », *CESifo Working Paper* n° 1235, juillet.
- Glenn, C. et J. de Groof (2005), *Balancing Freedom, Autonomy and Accountability in Education*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Hampden-Thompson, G. et J.S. Johnston (2006), « Variation in the Relationship Between Nonschool Factors and Student Achievement on International Assessments », National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, *Statistics in Brief* NCES 2006-014.
- Hanushek, E. (1998), « Conclusions and Controversies About Effectiveness of School Resources », *FRBNY Economic Policy Review*, mars.
- Hechinger, J. (2006), « New Report Urges Return to Basics in teaching Math », *Wall Street Journal*, 12 septembre, p. A1.
- Hess, F. M. et M. J. Petrilli (2006), *No Child Left Behind: Primer*, New York: Peter Lang.
- Hoxby, C. M. (2006), *School Choice: The Three Essential Elements and Several Policy Options*, Keynote speech, New Zealand Association of Economists, 46th Annual Conference 2005, Christchurch.
- Institute of Education Sciences, (2006), *National Assessment of Title I: Interim Report – Executive Summary*, NCEE 2006-4000, Washington D.C, US Department of Education, février.
- Larson, J. (2001), « International Performance Standards in Montgomery County Public Schools », Montgomery County Public Schools Office of Shared Accountability, avril.

- Lemke, M. (2004), *International Outcomes Of Learning in Mathematics Literacy and Problem Solving: PISA 2003 Results from the US Perspective*, National Center for Education Statistics.
- Lemke, M. et P. Gonzales (2006), *US Student and Adult Performance on International Assessments of Educational Achievements: Findings from the Condition of Education 2006*, National Center for Education Statistics.
- Loveless, T (2002), *Loveless The Brown Center Report on American Education*, 2002. The Brookings Institution.
- Maeroff, G. I. (2006), *Building Blocks: Making Children Successful in the Early Years of School*, New York: Palgrave Macmillan.
- Montgomery, L. et J. Mathews (2006), « The Future of D. C. Public Schools: Traditional or Charter Education » in *Washington Post*, 22 août. [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/21/AR2006082101758\\_5.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/08/21/AR2006082101758_5.html).
- Murnane, R. (1996), « Staffing the Nation's Schools with Skilled Teachers » in E. Hanushek et D. Jorgenson (dir. publ.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*, Washington, D.C., National Academy Press.
- National Center for Education Statistics (2006a), *The Nation's Report Card: Mathematics 2005*, Washington D.C. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/main2005/2006453.pdf>.
- National Center for Education Statistics (2006b), *The Nation's Report Card: Reading 2005*, Washington D.C. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/pdf/main2005/2006451.pdf>.
- National Council of Teachers of Mathematics, (2006), « Curriculum focal points for prekindergarten through grade 8 mathematics: a quest for coherence ».
- National Science Board (2004), « Science and Engineering Indicators 2004 », mai. [www.nsf.gov/statistics/seind04/start.htm](http://www.nsf.gov/statistics/seind04/start.htm).
- OCDE (2003), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain*, Paris.
- OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2005), *Apprentissage et réussite : Premiers résultats de l'Enquête sur la littératie et les compétences des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2006b), *L'école face aux attentes du public : faits et enjeux*, Paris.
- Schmidt, W. Houang, R. et L. Cogan (2002), « A coherent curriculum: the case of Mathematics », *American Educator*, été 2002.
- Schmidt, W. (2003), « Presentation to Mathematics and Science Initiative », 4 février, [www.ed.gov/print/rschstat/research/progs/mathscience/schmidt.html](http://www.ed.gov/print/rschstat/research/progs/mathscience/schmidt.html).
- Schmidt, W.H., C.C. McKnight, P.M. Jakwerth, L.S. Cogan, S.A. Raizen, R.T. Houang, G.A. Valverde, D.E. Wiley, R.G. Wolfe, L.J. Bianchi, W-L Yang, E.D. Britton (1998), *Facing the Consequences: using TIMSS for a Closer Look at United States Mathematics and Science Education*, Kluwer Academic Publishers.
- Schmidt, W.H., C.C. McKnight, R.T. Houang, H.C. Wang, D.E. Wiley, L.S. Cogan, et R.G. Wolfe (2001), *Why Schools Matter; A Cross-national Comparison of Curriculum and Learning*, Jossey-Bass, Indianapolis IN.
- US Department of Education (2006), « No Child Left Behind Act Is Working » [www.ed.gov/nclb/overview/importance/nclbworking.html](http://www.ed.gov/nclb/overview/importance/nclbworking.html), décembre 2006.
- Whitehurst, G. (2003), « Research on Mathematics Education », Presentation to Mathematics and Science Initiative, 6 février, sur : [www.ed.gov/print/rschstat/research/progs/mathscience/whitehurst.html](http://www.ed.gov/print/rschstat/research/progs/mathscience/whitehurst.html).
- Willms, J. D. (2006), « Learning divides: ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems », *UNESCO Institute for statistics, working paper* n° 5.
- Woessmann, L. (2006), « Public-Private Partnership and Schooling Outcomes across Countries », *CESifo Working Paper* n° 1662, février.
- Woessmann, L.R. (2005), « The Effect Heterogeneity of Central Examinations: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA », *Education Economics*, vol. 13, n° 2, pp. 143-169, juin.

## ANNEXE 5.A1

## Complément d'informations sur les performances scolaires

Un autre indicateur des performances est l'évolution de la proportion d'élèves qui affichent des compétences satisfaisantes au regard du niveau d'acquis défini par les États et des évaluations effectuées à l'échelle des États comme l'exige la loi NCLB. Ces données sont un peu moins retravaillées que celles qui résultent de la NAEP. Elles n'éclairent ni sur les niveaux absolus de réussite, ni sur l'évolution des écarts de résultats entre les différents sous-groupes de population. Le ministère de l'Éducation a mené une enquête auprès des autorités scolaires des États et comparé les résultats obtenus juste avant l'adoption de la loi NCLB à ceux obtenus à l'issue des 12 premiers mois d'application. Les résultats (tableau 5.A1.1) donnent à penser que les tendances globales vont dans le bon sens mais que certains groupes tels que les élèves issus de l'immigration, ceux dont la maîtrise de l'anglais est limitée et les handicapés réussissent moins bien. Les résultats en mathématiques sont meilleurs. Le Center on Education Policy (laboratoire de réflexion indépendant) a recueilli un plus grand nombre d'informations globales auprès des États et des districts scolaires sur l'évolution des acquis au cours des premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi NCLB. Ces résultats (tableau 5.A1.2) donnent à penser que les États réussissent mieux à améliorer les performances en mathématiques qu'en lecture et que les élèves de 4<sup>e</sup> année obtiennent en général de meilleurs résultats que ceux de 8<sup>e</sup> année.

Le tableau 5.A1.3 présente des données nationales plus précises, empruntées à la NAEP, sur l'évolution des résultats en lecture et en mathématiques de certains groupes de

**Tableau 5.A1.1. Nombre d'États affichant une progression du pourcentage d'élèves de 4<sup>e</sup> année dont les performances sont au moins satisfaisantes au regard du niveau fixé par les États, entre 2000/01 et 2002/03**

	Lecture	Mathématiques
Ensemble des élèves	11 États sur 23	17 États sur 23
Blancs	7 États sur 7	7 États sur 7
Noirs	5 États sur 7	5 États sur 7
Hispaniques	6 États sur 7	5 États sur 7
Élèves issus des milieux à faible revenu	12 États sur 16	10 États sur 10
Maîtrise insuffisante de l'anglais	12 États sur 20	15 États sur 20
Migrants	11 États sur 15	12 États sur 16
Élèves handicapés	14 États sur 20	16 États sur 20

Source : extrait de : *Institute of Education Sciences* (2006), p. 14.

Tableau 5.A1.2. **Synthèse des résultats de certaines évaluations portant sur l'évolution des acquis dans différents États (pourcentage d'États)**

	CEP 2003/04-2004/05	« Education Week » 2002/03-2004/05 4 <sup>e</sup> année	« Education Week » 2002/03-2004/05 8 <sup>e</sup> année	« Education Trust » 2001/02-2003/04 4 <sup>e</sup> année	« Education Trust » 2001/02-2003/04 8 <sup>e</sup> année
<b>Lecture</b>					
En hausse	81	79	64	71	59
Stable	14	3	14	11	11
En baisse	5	18	22	18	30
<b>Mathématiques</b>					
En hausse	84	84	86	97	86
Stable	12	5	3	0	14
En baisse	5	11	11	3	0
Nombre total d'États participants	43	38	36 lecture ; 35 mathématiques	28 lecture ; 29 mathématiques	27 lecture ; 28 mathématiques

Source : Centre on Education Policy (2006), p. 43.

Tableau 5.A1.3. **Évolution des résultats en lecture et en mathématiques, durant les premières années d'application de la loi NCLB, mesurée lors de la NAEP<sup>1</sup>**

Scores moyens<sup>2</sup>

	1998	2000	2002	2003	2005
<b>Résultats pour la 4<sup>e</sup> année</b>					
<b>Mathématiques</b>					
Total		226		235	238
Blancs		234		243	246
Noirs		203		216	220
Hispaniques		208		222	226
<b>Lecture</b>					
Total	215	213	219	218	219
Blancs	225	224	229	229	229
Noirs	193	190	199	198	200
Hispaniques	193	190	201	200	203
<b>Résultats pour la 8<sup>e</sup> année</b>					
<b>Mathématiques</b>					
Total		273		278	279
Blancs		284		288	289
Noirs		244		252	255
Hispaniques		253		259	262
<b>Lecture</b>					
Total	263		264	263	262
Blancs	270		272	272	271
Noirs	244		245	244	243
Hispaniques	243		247	245	246

1. Pour tous ces résultats, des arrangements étaient possibles; critères raciaux/ethniques incorporés dans les résultats de la NAEP après 2001.
2. Les données sont présentées sous forme de scores. Le score, qui est calculé à partir des réponses des élèves aux items figurant dans la NAEP, synthétise le niveau global des performances atteint par un groupe d'élèves. La NAEP n'établit pas de score pour les différents élèves.

Source : National Assessment of Educational Progress. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/nde/statecomp/>.

population. Il est fort encourageant de constater que les élèves dont les performances étaient les plus faibles sont ceux qui marquent les améliorations les plus nettes. Entre 2000 et 2005, les notes des élèves noirs et hispaniques de 4<sup>e</sup> année ont enregistré en mathématiques une progression à peu près deux fois plus importante que celle des élèves

blancs. L'amélioration en lecture était plus faible, mais les élèves noirs et hispaniques ont néanmoins fait un peu plus de progrès que les élèves blancs.

Ces gains différentiels, que l'on peut constater dans le tableau 5.A1.3, ont abouti à une réduction générale des écarts de résultats. Le tableau 5.A1.4 synthétise les données sur l'évolution des écarts entre les élèves blancs et noirs ainsi qu'entre les élèves blancs et hispaniques, et indique le nombre d'États où ces écarts ont augmenté/diminué. C'est pour les élèves de 4<sup>e</sup> année que l'amélioration est la plus visible. À l'échelle de la nation, les écarts de résultats entre les élèves blancs d'une part et les élèves noirs et hispaniques d'autre part ont diminué et les États où les écarts régressent sont plus nombreux que ceux où ils se creusent. Les élèves hispaniques sont ceux qui ont enregistré les gains les plus importants. La situation est différente pour les élèves de 8<sup>e</sup> année : les élèves noirs ont enregistré une forte amélioration de leurs résultats en mathématiques, ce qui a considérablement réduit leur écart avec les élèves blancs, de plus de 6 % ; en revanche, l'écart en lecture s'est creusé.

Les résultats de la NAEP (tableaux 5.6 et 5.7, 5.A1.3 et 5.A1.4) correspondent aux résultats calculés à partir des évaluations effectuées par les États (tableaux 5.A.1.1-5.A.1.2) pour certains aspects importants. Les améliorations sont plus répandues en mathématiques qu'en lecture et elles le sont aussi davantage chez les élèves de 4<sup>e</sup> année que chez les élèves de 8<sup>e</sup> année (sauf si l'on considère les résultats d'Education Week). Toutefois, certaines des évaluations effectuées par les États brossent un tableau plus optimiste que la NAEP en ce qui concerne les résultats des élèves de 8<sup>e</sup> année. D'après la NAEP et le ministère de l'Éducation, les États où les niveaux en lecture des élèves de 8<sup>e</sup> année baissent sont plus nombreux que ceux où ils augmentent; d'après Education Week et Education Trust, les États où ces résultats progressent sont plus nombreux (64 % et 59 % respectivement). Un certain nombre de raisons peuvent expliquer ces différences

**Tableau 5.A1.4. Variation des écarts de résultats en lecture et en mathématiques, pour certains groupes, au cours des premières années d'application de la loi NCLB, mesurée lors de la NAEP<sup>1, 2</sup>**

	Écarts Blancs/Noirs			Écarts Blancs/Hispaniques		
	Variation globale	États où les écarts sont en hausse	États où les écarts sont en baisse	Variation globale	États où les écarts sont en hausse	États où les écarts sont en baisse
<b>Mathématiques 2000-2005</b>						
Élèves de 4 <sup>e</sup> année	-4.38	8	26	-5.59	6	17
Élèves de 8 <sup>e</sup> année	-6.32	11	19	-4.74	7	14
<b>Lecture 1998-2005</b>						
Élèves de 4 <sup>e</sup> année	-2.71	7	29	-5.07	6	18
Élèves de 8 <sup>e</sup> année	1.16	15	16	-2.35	10	11

1. Pour tous ces résultats, des arrangements étaient possibles.

2. Les données sont présentées sous forme de scores. Le score, qui est calculé à partir des réponses des élèves aux items figurant dans l'évaluation NAEP, synthétise le niveau global de performances atteint par un groupe d'élèves. La NAEP n'établit pas de score pour les différents élèves. Les échelles de scores retenues dans la NAEP pour les différentes disciplines vont en général de 0 à 500 points (lecture, mathématiques, histoire et géographie) ou de 0 à 300 points (sciences, rédaction et instruction civique). Utilisées conjointement avec des outils d'interprétation, tels que des cartes d'items, elles renseignent sur les connaissances et les savoir-faire d'un ensemble particulier d'élèves dans la population.

Source : National Assessment of Educational Progress. <http://nces.ed.gov/nationsreportcard/nde/statecomp/>.

évidentes. Les données signalant une amélioration ne sont pas d'une fiabilité certaine. Les évaluations effectuées par les États ne sont pas nécessairement uniformes au fil des ans et les dates auxquelles les tests sont administrés varient effectivement d'une année à l'autre dans certains États. Les modifications apportées à la réglementation fédérale concernant les pratiques d'évaluation autorisées (épreuves et niveaux d'exigence différents pour les élèves handicapés ; répétition des tests dans le cas des élèves dont les performances initiales ont été mauvaises; voir Riddle 2006a) peuvent diminuer la comparabilité des résultats dans le temps. Les niveaux d'acquis exigés ou les seuils retenus dans les programmes d'évaluation des États pour déterminer une maîtrise satisfaisante sont, semble-t-il moins exigeants que ceux de la NAEP. Si tel est effectivement le cas, les mêmes niveaux d'acquis paraîtront plus élevés s'ils sont mesurés au regard des critères fixés par les États que s'ils le sont dans le cadre de la NAEP\*.

\* En 2007, le National Center for Education Statistics publiera les résultats du cycle de 2006 de la NAEP, qui comprendront des comparaisons inter-États de la proportion d'élèves ayant obtenu des résultats satisfaisants aux tests selon la NAEP, de même qu'au regard des exercices d'évaluation des États et des notes couperet que ces derniers fixent pour déterminer le niveau d'acquis satisfaisant.



## Chapitre 6

# Financement de l'enseignement supérieur

Le système américain d'enseignement supérieur est l'un des meilleurs au monde mais il y a néanmoins des aspects à améliorer. Il semble en particulier exister des obstacles financiers de taille à l'entrée dans l'enseignement supérieur, en dépit de dépenses publiques massives visant à faciliter l'accès. Les pouvoirs publics ont proposé de s'attaquer à ces obstacles en augmentant les bourses d'études. Cependant, les bourses ont un coût budgétaire élevé, elles ont des effets négatifs du point de vue de l'efficacité et de l'équité et leur efficacité n'est pas démontrée. Les déductions de l'impôt sur le revenu et les aides financières des États posent des problèmes analogues. Par contre, la meilleure pratique internationale semble converger sur les prêts étudiants, dont les remboursements varient en fonction du revenu. Les prêts remboursables selon les ressources facilitent l'accès à l'université à un coût budgétaire peu élevé, sans être une source d'inefficacité ou d'iniquité comme le sont les bourses, les subventions ou les allègements d'impôt. En même temps, ces prêts ne découragent pas les étudiants ennemis du risque ou peu informés comme le font les prêts classiques. Les États-Unis ont un programme de prêts remboursables en fonction du revenu qu'il faudrait développer. La formule de remboursement pourrait être améliorée, mais le principal problème est que les plafonds de prêt sont trop bas. Un relèvement de ces plafonds, en particulier pour les prêts directs non subventionnés, favoriserait les étudiants et faciliterait l'accès à l'enseignement supérieur pour un faible coût budgétaire. Une fois mis en place un système de prêts satisfaisant, il faudrait réduire les moyens peu rentables de favoriser l'accès que sont les bourses et les déductions d'impôt.

Contrairement aux écoles secondaires, le système d'enseignement supérieur<sup>1</sup> des États-Unis est considéré de l'avis général comme l'un des meilleurs au monde. Les mesures objectives de la qualité se prêtent à diverses interprétations, mais elles semblent bien s'accorder avec cette évaluation favorable. Ainsi, les universités américaines offrent davantage de choix, leurs diplômés reçoivent des primes de salaire plus élevées et elles attirent plus du double d'étudiants étrangers que dans n'importe quel autre pays. Selon l'Université Jiao Tong de Shanghai, 17 des 20 meilleurs centres universitaires de recherche dans le monde se trouvent aux États-Unis.

La réussite du système américain d'enseignement supérieur est souvent attribuée à sa structure concurrentielle et décentralisée. Ces caractéristiques le distinguent (à des degrés divers) à la fois de l'enseignement supérieur dans les autres pays et de l'enseignement primaire et secondaire aux États-Unis. Hoxby (1999) analyse cette question. Toute réforme devra s'appuyer sur ces points forts.

Il paraît toutefois possible d'améliorer encore ce système. L'avance des États-Unis est plus nette dans la recherche que dans l'enseignement (cette différence peut s'expliquer peut-être par la difficulté de mesurer le second élément). Dans certains domaines, d'autres pays l'emportent. Ainsi, il y a une génération les États-Unis avaient le troisième taux le plus élevé de diplômés de l'enseignement tertiaire de la zone OCDE, mais ils se placent aujourd'hui en huitième position dans la classe d'âge 25-34 ans. Les taux de scolarisation sont maintenant inférieurs à la moyenne OCDE<sup>2</sup>. Le récent rapport de la Commission sur l'avenir de l'enseignement supérieur (Commission Spellings) (2006), a conclu à la nécessité d'entreprendre d'urgence une réforme. La Commission n'a pas été la seule à signaler de sérieux problèmes dans les domaines de la responsabilité, de la qualité, de la transparence, de la maîtrise des coûts, de la diversité et à bien d'autres égards dans l'enseignement supérieur. On trouvera dans l'encadré 6.1 les grandes lignes des mesures annoncées par l'Administration en réponse au rapport. Par ailleurs, le Congrès nouvellement élu a ses propres priorités.

Dans ce contexte, le présent chapitre examine la question de savoir selon quelles modalités les pouvoirs publics, en particulier à l'échelon fédéral, devraient participer au financement de l'enseignement supérieur. L'accent est mis sur l'efficacité et l'équité de l'aide plutôt que sur son niveau. Pour autant, le financement n'est pas nécessairement la principale question à laquelle est confronté l'enseignement supérieur. Ainsi, on peut estimer que l'insuffisance de la formation scolaire antérieure est un problème plus important. Toutefois, le chapitre 5 a déjà analysé la performance des établissements secondaires aux États-Unis. Du reste, les pouvoirs publics consacrent environ 2 points de PIB à l'enseignement supérieur, principalement pour promouvoir l'accès. Il semble souhaitable d'examiner si ces ressources sont utilisées à bon escient, d'autant plus que les décideurs publics entendent développer considérablement les programmes actuels et que des approches plus pertinentes sont possibles, si l'on en juge par l'expérience des autres pays.

### Encadré 6.1. **Plan d'action de Mme Spellings, ministre de l'Éducation, pour l'enseignement supérieur**

En septembre 2006, la Commission sur l'avenir de l'enseignement supérieur, appelée Commission Spellings, a remis son rapport final intitulé *A Test of Leadership*. La Commission, composée de 19 éminents experts de l'enseignement supérieur d'origines diverses, a conclu que l'enseignement supérieur doit s'améliorer de façon spectaculaire, passant d'un système fondé principalement sur la réputation à un système fondé sur les résultats. En réponse au rapport de la Commission, Margaret Spellings, ministre de l'Éducation, a annoncé un plan d'action. Les mesures proposées sont les suivantes :

#### **Niveau de préparation des élèves en vue de l'accès à l'enseignement supérieur**

- Renforcer la préparation primaire et secondaire et aligner les normes de l'enseignement secondaire sur les attentes des établissements d'enseignement supérieur.
- Travailler avec le Congrès en vue d'étendre aux établissements secondaires les principes de la loi No Child Left Behind, qui ont fait leurs preuves.
- Remanier le test de la NAEP, auquel sont soumis les élèves de terminale (Nation's Report Card), afin de fournir, au niveau des États, des estimations du degré de préparation des élèves à l'entrée dans le supérieur et dans la vie active.
- Accroître la sensibilisation au problème de la littératie des adultes en tant qu'obstacle à la compétitivité nationale et aux possibilités individuelles et mobiliser les énergies pour s'y attaquer.
- Mettre au point un programme fédéral de recherche sur la littératie des adultes afin d'identifier des stratégies, des modèles et des programmes qui fonctionnent.

#### **Accessibilité financière**

- Simplifier le processus en créant des partenariats avec les États pour utiliser les données relatives au revenu et à l'impôt afin d'aider les étudiants à remplir leur demande d'aide financière fédérale (FAFSA) en moitié moins de temps.
- Notifier aux étudiants leur éligibilité estimée à l'aide financière avant le printemps de leur dernière année dans le secondaire.
- Travailler avec le Congrès afin d'offrir de nouveaux financements pour l'aide accordée en fonction des besoins par le biais du système d'aide financière fédérale.
- Soumettre le système d'aide financière fédérale à un audit de gestion indépendant.
- Réactiver le Fonds pour l'amélioration de l'enseignement postsecondaire (FIPSE) afin de promouvoir l'innovation et la productivité.
- Encourager les organismes qui publient des données annuelles sur les universités à établir des mesures cohérentes de l'accessibilité financière.

#### **Responsabilité**

- Travailler avec un consortium d'États afin d'exploiter et de relier entre eux les 40 systèmes existants d'informations sur l'enseignement supérieur, dont les données sont protégées contre la violation de la vie privée.
- Explorer les possibilités d'offrir des incitations aux États et aux institutions qui collectent et publient les données sur les résultats des étudiants.

**Encadré 6.1. Plan d'action de Mme Spellings, ministre de l'Éducation, pour l'enseignement supérieur (suite)**

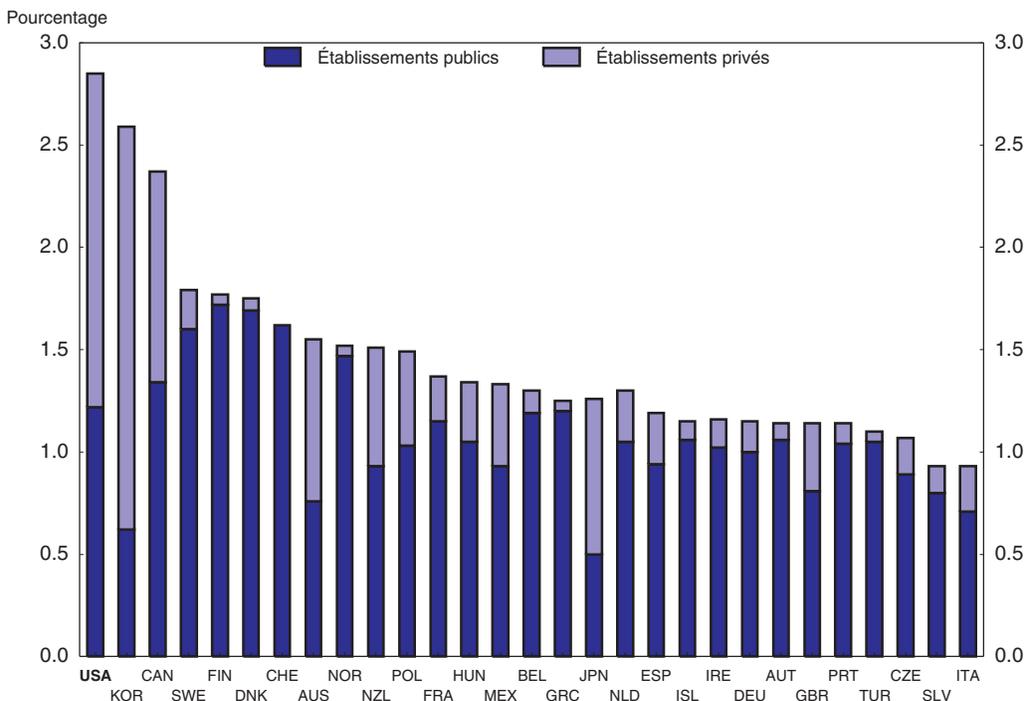
- Réunir les membres des commissions d'agrément afin de recommander une modification des normes de reconnaissance en vue de mettre davantage l'accent sur les résultats.
- Remanier le site Internet consacré à la recherche d'une université afin de permettre aux consommateurs d'évaluer et de comparer les établissements en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins personnels.

## Généralités

Il est difficile d'établir des comparaisons internationales en ce qui concerne l'enseignement supérieur car les structures institutionnelles sont très différentes selon les pays. Les données disponibles indiquent néanmoins que les États-Unis dépensent beaucoup plus pour l'enseignement supérieur que les autres pays. En 2003, ils y ont consacré 2.9 % de leur PIB, à peu près le double de la moyenne OCDE. Comme le montre le graphique 6.1, ce sont les dépenses privées qui font la différence, les dépenses publiques étant plus conformes à celles des autres pays<sup>3</sup>. Le niveau élevé des dépenses s'explique non par les taux de scolarisation, qui sont proches de la moyenne, mais par une dépense très élevée par étudiant. En 2003, les États-Unis ont dépensé 19 500 USD par étudiant pour les services de base de l'enseignement supérieur, plus du double de la moyenne OCDE, qui était de 7800 USD<sup>4</sup>. L'ampleur des dépenses par étudiant reflète le niveau élevé du revenu aux États-Unis. Dans tous les pays, les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur

**Graphique 6.1. Dépenses au titre de l'enseignement tertiaire**

En pourcentage du PIB, 2003



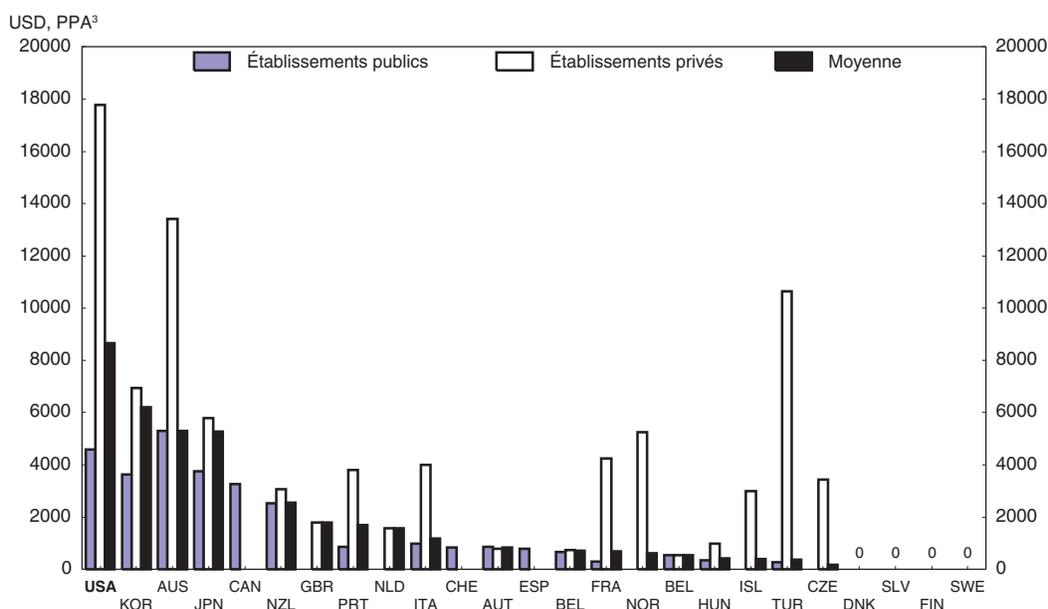
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006, tableau B2.1b.

augmentent régulièrement, mais de façon non linéaire, suivant la progression du PIB par habitant (*Regards sur l'éducation*, graphique B1.6).

Le niveau élevé des dépenses privées s'explique par des frais de scolarité exceptionnellement élevés (graphique 6.2). Le montant moyen des frais de scolarité publiés officiellement aux États-Unis, de 8700 USD par an en 2003, représentait près de cinq fois la moyenne OCDE (1800 USD).

Une autre caractéristique frappante de l'enseignement supérieur aux États-Unis est sa diversité. Environ trois quarts des étudiants à temps plein du premier cycle fréquentent des établissements publics, environ un cinquième fréquente des établissements privés sans but lucratif et une fraction marginale fréquente des établissements privés à but lucratif. Le secteur public est divisé en établissements d'enseignement supérieur proposant un diplôme en 4 ans et en établissements d'enseignement postsecondaire offrant une formation en 2 ans – ces derniers sont plutôt de type professionnel et la plupart des étudiants y sont inscrits à temps partiel. Les établissements publics reçoivent la majeure partie de leur financement des États et font payer des frais de scolarité relativement peu élevés par rapport aux niveaux observés dans le pays. Dans le privé, les frais de scolarité sont plus élevés et de montant plus variable, les établissements les plus cotés (comme Harvard, Chicago et Stanford) faisant payer entre 32000 et 34000 USD par an. Cependant, les frais publiés officiellement (le « prix affiché ») font apparaître les coûts plus élevés qu'ils ne le sont en réalité en raison des remises, des bourses et des avantages fiscaux. Ces facteurs réduisent de 9 000 USD en moyenne les coûts dans les établissements privés proposant un diplôme en 4 ans, les réductions étant plus faibles dans les établissements

Graphique 6.2. **Frais de scolarité moyens**<sup>1</sup>  
Établissements d'enseignement tertiaire de type A, 2003<sup>2</sup>



1. Les pays sont classés suivant le montant moyen des frais de scolarité, pondéré par le taux de scolarisation à temps plein.
2. Aux États-Unis, les établissements d'enseignement tertiaire de type A sont principalement les programmes sanctionnés par le *Bachelor's degree*, mais aussi par le *Master's degree* et les diplômes professionnels et certains *Associate's degrees* de type universitaire.
3. Lorsque les chiffres sont fournis sous forme de fourchette, c'est le point médian qui est utilisé.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006, tableau B5.1.

publics. Le tableau 6.1 présente une mesure des frais de scolarité avant et après bourse, tels qu'estimés par le College Board (2006a)<sup>5</sup>.

En plus des frais de scolarité, les étudiants ont des frais de logement, de restauration et d'autres dépenses de subsistance, dont le montant avoisine souvent 10000-11000 USD<sup>6</sup>. Au total, un étudiant qui envisage d'aller à l'université doit s'attendre à une dépense de 10000 à 23000 USD par an, selon l'établissement. Ce « coût » est l'obstacle auquel se heurtent les étudiants ayant des problèmes de liquidité, qui se demandent s'ils peuvent se permettre, financièrement, d'entreprendre des études. Une autre mesure possible du coût reconnaît que les dépenses de subsistance existent dans tous les cas. Pour les étudiants qui peuvent accéder facilement à un financement, il ne s'agit de décider non pas s'ils *peuvent* mais s'ils *doivent* se lancer dans des études. Pour prendre cette décision, le coût à intégrer est le revenu auquel ils renoncent pendant leurs études plus les frais de scolarité. Les gains annuels médians d'un jeune bachelier de 20 ans s'élevaient à 22000USD en 2005. Sur cette base, le coût moyen des études varie entre 22 000 USD et 35 000 USD, suivant le type d'établissement. Que le coût soit mesuré en utilisant les frais de subsistance ou les gains sacrifiés, on notera que chacun de ces deux éléments est largement supérieur au montant des droits de scolarité nets. Contrairement à une opinion généralement exprimée, c'est seulement dans un petit nombre d'établissements très onéreux que les frais de scolarité représentent le principal obstacle à l'entrée dans l'université. Pour la très grande majorité des étudiants du premier cycle, la difficulté majeure tient à la nécessité de couvrir les frais de subsistance tout en renonçant à un emploi rémunéré normal.

En contrepartie de ces investissements, les diplômés de l'université reçoivent ensuite un salaire beaucoup plus élevé. En 2005, la rémunération médiane pour les titulaires d'un diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur dans la tranche d'âge 35-44 ans était de 54800 USD – environ 70 % de plus que les gains médians (32000 USD) d'une personne de 35-44 ans n'ayant qu'un diplôme d'enseignement secondaire. (College Board, *Education Pays*, 2006c). Après prise en compte des impôts, des aides financières, des différences dans les probabilités d'emploi etc., l'OCDE estime que le rendement moyen des études supérieures est de 7½ pour cent par an, en termes réels (graphique 6.3). Ce chiffre est proche de la moyenne OCDE, l'effet du niveau élevé des frais de scolarité étant compensé par des primes de salaire relativement fortes.

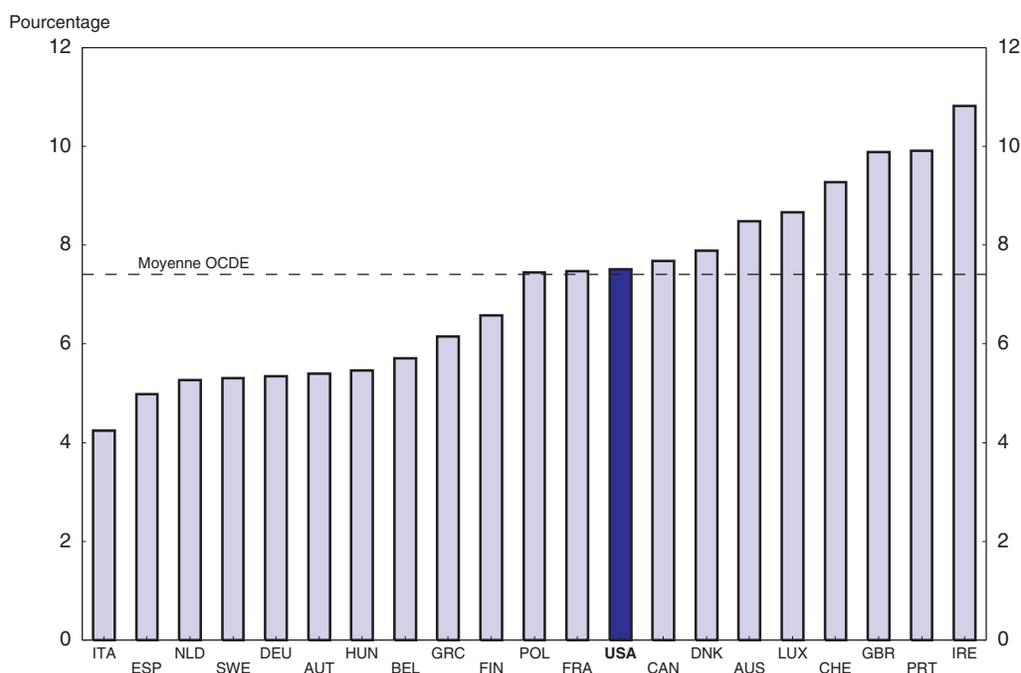
Tableau 6.1. **Frais de scolarité moyens et autres dépenses: année universitaire 2006-07**

	Part des étudiants à plein-temps	Frais de scolarité moyens publiés officiellement	Prix net moyen (a)	Frais de subsistance (b)	Total
Établissements privés, quatre ans d'études	20 %	\$22200	\$13200	\$11 100	\$23 300
Établissements publics, quatre ans d'études	45 %	\$5800	\$2700	\$10 500	\$13 200
Établissements publics, deux ans d'études	25 %	\$2200	\$100	\$10 000	\$10 100

Notes : (a) Le prix net moyen est calculé en retranchant du prix publié officiellement le montant moyen des aides financières de toutes origines et les avantages fiscaux par étudiant à plein-temps.

(b) Les frais de subsistance sont les frais de logement et de restauration, de transport, de fournitures et les frais divers. Les estimations concernent les résidents des établissements proposant un diplôme en quatre ans et les externes des établissements publics proposant un diplôme en deux ans.

Source : College Board (2006a) *Trends in College Pricing*.

Graphique 6.3. **Taux de rendement interne de l'enseignement supérieur<sup>1</sup>, 2001<sup>2</sup>**

1. Moyenne des estimations pour les hommes et pour les femmes. La productivité du travail est supposée croître à un taux de 1.75 %.

2. À l'exception de la Pologne et de la Suisse : 2000, et de la Hongrie : 1997.

Source : OCDE (à paraître).

Pour les pouvoirs publics, le critère le plus intéressant est le taux d'intérêt réel intérieur. Les étudiants obtiennent un rendement beaucoup plus élevé sur leur investissement dans l'enseignement que sur d'autres investissements. À titre d'exemple, le rendement réel avant impôt des fonds d'État est d'environ 2 % aux États-Unis. Pour les emprunteurs, aucun taux d'intérêt en vigueur ne sert de point de référence manifeste (sans doute en raison des carences de marché analysées dans la section suivante). Le taux le plus courant, celui des prêts fédéraux Stafford (décrits ci-après de façon détaillées) est un taux réel après impôt d'environ 2 %. Par conséquent, pour l'étudiant moyen, les études supérieures représentent un investissement très rentable en capital humain.

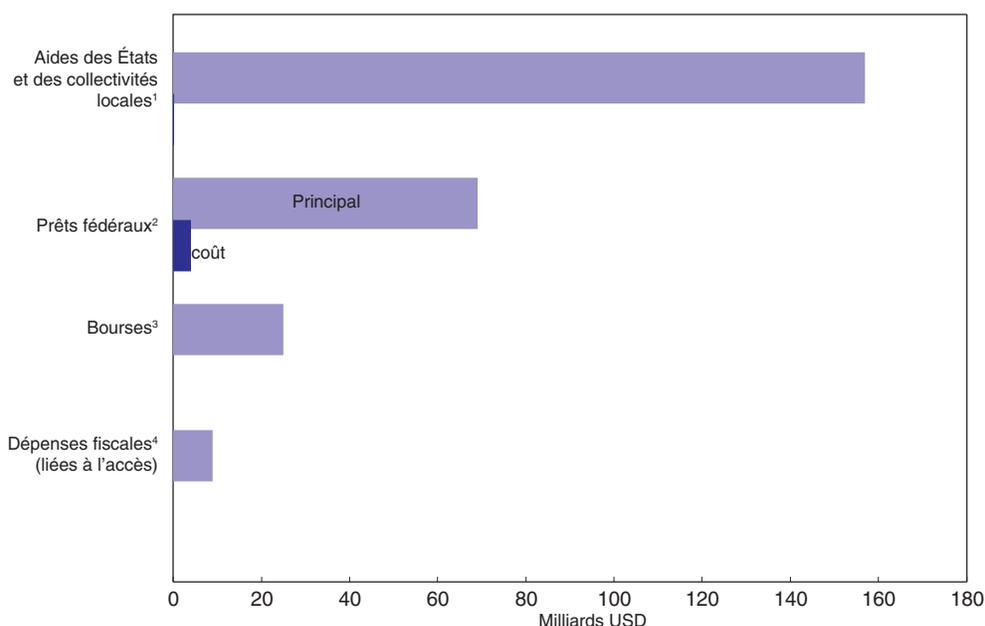
Étant donné que les rendements estimés sont largement supérieurs aux taux d'intérêt en vigueur, pourquoi n'y a-t-il pas davantage d'étudiants dans l'enseignement supérieur ? Cela tient en partie au fait que les estimations ci-dessus se rapportent à l'étudiant moyen. Certains étudiants potentiels s'attendent peut-être à des rendements inférieurs à la moyenne. Cependant, l'explication plus courante, nous le verrons plus en détail par la suite, réside dans les obstacles financiers. L'impression générale est que beaucoup d'étudiants ne disposent pas de ressources suffisantes pour entreprendre des études supérieures.

Pour leur part, les marchés privés ne financent pas efficacement les investissements dans l'éducation. Il n'est généralement pas offert de prêts privés, à moins que l'emprunteur n'ait une garantie de l'État ou d'un cosignataire réputé solvable. Cette lacune reflète en partie la difficulté de garantir le remboursement – à la différence du capital physique, le capital humain ne peut pas servir de nantissement. Les familles aisées remédient traditionnellement à cette défaillance du marché en finançant les études

supérieures à l'aide de leur épargne accumulée. Cependant, les étudiants potentiels issus de familles pauvres ou peu généreuses n'ont pas cette possibilité. Même les familles des classes moyennes ont des difficultés à le faire, en particulier s'il y a plusieurs enfants ou si les frais de scolarité sont élevés.

L'incapacité des familles pauvres de financer les études de leurs enfants pose problème du point de vue de l'efficacité et de l'équité. C'est pourquoi les pouvoirs publics interviennent pour corriger cette situation. Aux États-Unis, cette intervention revêt de multiples formes, dont les principales sont le financement public, les bourses, les prêts aux étudiants et les allègements d'impôt. (Les pouvoirs publics interviennent aussi dans l'enseignement supérieur à d'autres fins, telles que la recherche.) Le graphique 6.4 donne une idée de l'importance de ces quatre programmes, même si la disponibilité inégale des données rend les comparaisons inexactes. Par ailleurs, les prêts peuvent être évalués soit au coût du principal soit au coût budgétaire (coût de la subvention), en fonction de la finalité. Si l'on évalue les prêts au coût de revient, sans tenir compte des différences de calendrier, les dépenses au titre de ces quatre programmes se chiffrent à quelque 200 milliards USD par an, soit 2 % du PIB. C'est un peu plus que les estimations présentées dans le graphique 6.1, en raison de différences dans le calendrier, la couverture et la définition. À titre d'exemple, le graphique 6.1 ne tient pas compte des dépenses fiscales et des bourses au titre des frais de subsistance. Le financement direct par le biais de facultés

Graphique 6.4. Principales aides publiques à l'enseignement supérieur



1. Les subventions des États et des collectivités locales sont les paiements aux établissements (et non aux étudiants) pour 2001-2002 (*Digest of Education Statistics*, 2005, tableau 28).

2. Les 69 milliards USD de prêts fédéraux reçus par les étudiants en 2005-06 (College Board, 2006b, tableau 1) ont été assortis d'un coût budgétaire ex post de 33 milliards USD (reflétant essentiellement une augmentation des subventions au titre de prêts antérieurs). En l'absence de baisse imprévue des taux d'intérêt à court terme et des coûts de consolidation qui s'ensuivraient, le coût ex ante des prêts étudiants prévu dans le budget est de 3 à 5 milliards USD par an pour la prochaine décennie (CBO, 2007, tableau 3-3).

3. Il s'agit des bourses fédérales et des États (mais non des bourses offertes par les établissements supérieurs) pour 2005-06, d'après College Board, 2006b, tableau 1.

4. Les dépenses fiscales se rapportent à l'année budgétaire 2006, d'après l'OMB (2006). Les dépenses connexes sont présentées dans le tableau 6.5 ci-dessous.

Source : Voir plus haut.

et d'universités bénéficiant d'un soutien des collectivités locales et des États est de loin la forme la plus onéreuse d'intervention des pouvoirs publics.

Dans le présent chapitre, ces quatre programmes sont examinés par ordre approximatif d'importance dans les recommandations d'action. Ainsi, une fois examiné le degré d'adéquation de la politique actuelle, on abordera les prêts, puis les bourses, les déductions d'impôt et les aides financières.

L'analyse est centrée sur l'effet de ces dispositifs sur les obstacles financiers, étant donné que les problèmes d'accès dominent le débat aux États-Unis et sont mis en avant pour justifier l'ampleur des dépenses publiques. Dans les autres pays, en revanche, l'accent est mis souvent sur les externalités et la question clé est le niveau du financement. Aux États-Unis, il est souvent supposé que les niveaux actuels d'aide publique dépassent largement ceux qui seraient justifiés par les externalités. Les études sur le financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis (Gruber, 2005 ; Kane, 1999 ; ou McPherson et Shapiro, 2006) leur attachent une importance minimale. Il est difficile de dire si cette évaluation est valable – les études économétriques ne donnant guère d'indications à ce sujet. Il est par conséquent difficile de faire des recommandations fermes sur le niveau global de l'aide. Par contre, il y a beaucoup à dire quant à la façon dont les pouvoirs publics doivent intervenir. Les formes de soutien existantes étant inefficaces, une meilleure politique pourrait faciliter l'accès à moindre coût.

## Il faut faire plus

Les dépenses considérables qui apparaissent dans le graphique 6.4 ne semblent pas suffisantes pour surmonter les obstacles financiers ou pour assurer l'accès à l'enseignement supérieur. Plus précisément, il y a apparemment des étudiants pour lesquels les avantages de l'enseignement supérieur l'emportent sur les coûts, mais qui n'entrent pas à l'université parce qu'ils ne peuvent pas obtenir un financement.

À l'appui de cette assertion, on fait souvent observer que les enfants de familles aisées ont beaucoup plus de chances de faire des études supérieures que ceux de milieux moins favorisés. En soi, cependant, cet argument n'est pas convaincant. Comme on l'a vu au chapitre précédent, les enfants de familles défavorisées réussissent probablement moins bien dans le secondaire. Il est donc possible que la différence de taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur soit due à des obstacles éducatifs et non à des difficultés financières à court terme.

Plus convaincantes, dès lors, sont les différences liées à la fois à l'éducation et au milieu social. Comme indiqué dans le tableau 6.2, les étudiants les moins performants issus de familles riches ont pratiquement le même taux de scolarisation (77 %, en haut à

**Tableau 6.2. Taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur, par niveau de revenu et résultats scolaires, 1994**

Pourcentage de jeunes faisant des études supérieures dans les deux ans suivant la fin de leur scolarité secondaire

Résultats scolaires (en quartiles)	Faible revenu	Revenu moyen	Revenu élevé
Premier (le plus bas)	36	49	77
Deuxième	50	66	85
Troisième	63	79	90
Quatrième (le plus élevé)	78	89	97

Source : Ministère de l'Éducation des États-Unis, NCES Condition of Education 1997 p. 64. D'après la National Educational Longitudinal Study for High School Class de 1992.

droite dans le tableau) que les étudiants les plus performants issus de familles pauvres (78 %, en bas à gauche). Ces chiffres peuvent être interprétés de différentes manières. Les résultats scolaires, par exemple, tels qu'ils sont mesurés dans ces tests, donnent sans doute peu d'indications sur l'aptitude aux études supérieures (Heckman). Cependant, l'interprétation habituelle est que les élèves « pauvres et intelligents » sont plus aptes à faire des études supérieures que ceux qui sont « riches et bêtes », mais qu'ils en sont empêchés faute de ressources financières.

Les différences dans la sensibilité des taux de scolarisation donnent d'autres indications. Les taux de scolarisation paraissent relativement insensibles aux avantages ou coûts futurs. Le creusement spectaculaire des écarts de salaire au cours des années 80, par exemple, a majoré la valeur actualisée nette d'un diplôme d'enseignement supérieur de plus de 100000 USD<sup>7</sup>. Cependant, le taux de scolarisation dans le supérieur n'a augmenté que de 7 points, passant de 65 % à 72 % (NCES, *Condition of Education*, 1997, p. 64). Par contre, de nombreuses études font apparaître une sensibilité beaucoup plus marquée aux principaux déterminants de la situation financière du moment (voir Kane (2002), Dynarski (2002) ou Long (2007) pour une vue d'ensemble). Selon ces analyses, pour faire monter le taux de scolarisation de 7 points, il suffirait d'une réduction du coût net annuel de 1000 à 2000 USD. L'insensibilité aux rendements à moyen terme, conjuguée à la réactivité à la situation financière à court terme, s'accorde avec l'idée que de nombreux étudiants à la marge sont limités financièrement.

Bien d'autres éléments d'observation laissent penser que certains facteurs limitent la disponibilité du financement, notamment le rendement excessif de l'enseignement supérieur, le rendement plus élevé encore pour les étudiants à la marge (comme ceux qui habitent loin des établissements supérieurs), le fait que des étudiants travaillent à temps partiel pour une faible rémunération (ce qui repousse l'année d'obtention du diplôme), et une sensibilité beaucoup plus grande aux coûts chez les étudiants issus de familles modestes (voir Kane, 1999, 2006 ; Card, 2000). Cependant, tous ces éléments peuvent être interprétés de différentes façons. Cameron et Heckman (1998) et Carneiro et Heckman (2002), par exemple, se déclarent sceptiques.

Une réaction commune face à ces analyses consiste à souligner que les prêts privés pour les études supérieures augmentent rapidement. (Pour plus d'informations sur les prêts privés, voir Institute for Higher Education Policy, 2006). Certains commentateurs présument que cela règle le problème de l'accès. Cependant, bien que les prêts privés se soient généralisés, ils ne sont pas universels. Ils nécessitent normalement un cosignataire solvable, par exemple un parent. De nombreux étudiants, notamment les boursiers Pell « indépendants », ne peuvent pas remplir cette condition. Certains prêts sont disponibles sans garant, mais ils s'adressent à des étudiants actifs et non à de simples étudiants de premier cycle. Par conséquent, l'engouement pour les prêts privés ne dispense pas les pouvoirs publics de prendre des mesures pour assurer l'accès.

Il faut reconnaître que ces questions prêtent à controverse. Le point important est peut-être qu'un grand nombre d'études soutiennent l'idée que les obstacles financiers empêchent beaucoup d'étudiants d'entreprendre des études qui en valent pourtant la peine. On peut cependant se demander dans quelle mesure ces études confirment clairement cette hypothèse.

Indépendamment des études formelles, il existe aussi une grande quantité d'indices tirés d'observations ponctuelles. Les conseillers financiers, les conseillers d'orientation

professionnelle et d'autres spécialistes qui s'occupent des élèves arrivés à la fin de leurs études secondaires estiment que les obstacles financiers empêchent de façon décisive bon nombre d'étudiants d'entreprendre des études supérieures. Par ailleurs, de nombreux décideurs déclarent connaître personnellement des jeunes qui se trouvent dans ce cas. Les témoignages de ce type ne convainquent pas forcément les chercheurs, mais ils paraissent influencer sur les milieux universitaires et sur les cercles gouvernementaux plus larges. À ce niveau, il semble y avoir un consensus sur le fait que les obstacles financiers à l'éducation sont importants et qu'il faut déployer davantage d'efforts pour y remédier. Même si le débat dans les milieux universitaires n'est pas clos, le débat au niveau politique semble plus consensuel.

L'expression la plus récente de ce consensus est le rapport de la Commission Spellings, qui conclut que l'accès à l'enseignement supérieur aux États-Unis est indûment limité par des obstacles financiers persistants et que, d'après de nombreux éléments, les jeunes diplômés du secondaire qui sont issus de familles à faible revenu ont beaucoup moins de chances de faire des études supérieures que ceux dont la famille est aisée (Commission sur l'avenir de l'enseignement supérieur, 2006, p. 7). En conséquence, le rapport appelle à une très forte augmentation des aides financières accordées en fonction des besoins et demande en particulier que « le pouvoir d'achat de la bourse Pell soit porté, sur une période de cinq ans, à 70 % (au lieu de 48 % en 2004-05) des droits de scolarité moyens que les étudiants résidant dans l'État doivent payer pour entrer dans les établissements proposant un diplôme en quatre ans » (p. 18). Cela entraînerait une augmentation réelle d'environ deux tiers des dépenses au titre du programme fédéral de bourses Pell, pour un coût total qui serait peut-être de l'ordre de 8 milliards USD (à supposer que les frais de scolarité continuent d'augmenter aux taux actuels). L'Administration et le Congrès ont réagi très favorablement à ces propositions. Au moment de la rédaction de la présente *Étude*, on s'attendait à une forte augmentation des bourses Pell dans le prochain budget.

Sur le plan politique, de fortes pressions s'exercent sur les décideurs afin qu'ils améliorent la situation concernant les obstacles financiers perçus. La question importante n'est pas de savoir si les pouvoirs publics doivent chercher à réduire ces obstacles, mais *comment* il faut procéder. Dans les sous-sections qui suivent, nous examinerons les quatre principales formes d'aide publique à l'enseignement supérieur.

## Les prêts

### **Relever les plafonds des prêts Stafford**

Il existe plusieurs programmes publics de prêts étudiants, dont le plus important est le « Stafford ». Deux types de prêts sont proposés. Les prêts « directs » sont offerts par le ministère fédéral de l'Éducation, tandis que les prêts « garantis » sont offerts par des banques privées auxquelles le gouvernement garantit le remboursement. En 2005, 23 % des prêts Stafford ont été octroyés sous forme de prêts directs aux étudiants. Les prêts Stafford peuvent être « subventionnés » ou « non subventionnés », la différence étant que, sur les prêts subventionnés, il n'est pas prélevé d'intérêts pendant les six mois suivant l'obtention du diplôme. Une législation actuellement soumise au Congrès abaisserait notablement le taux d'intérêt des prêts subventionnés. Environ la moitié des prêts Stafford octroyés en 2005-06 étaient subventionnés. Parmi les autres programmes, on peut citer les prêts PLUS, accordés aux parents, et les prêts Perkins, distribués par les écoles. Divers prêts (y compris

des prêts provenant de différents programmes) peuvent être « consolidés » ou regroupés en un seul.

Le programme de prêts Stafford présente de nombreux aspects attractifs par rapport aux formules offertes dans d'autres pays. Ces prêts servent à financer à la fois les droits de scolarité et les frais de subsistance. Presque tous les étudiants peuvent en bénéficier, même si les plafonds diffèrent. Les niveaux de subvention varient mais sont généralement faibles et les remboursements peuvent varier en fonction du revenu après obtention du diplôme. Plusieurs de ces caractéristiques, et plus particulièrement les deux dernières, sont examinées dans les paragraphes qui suivent.

Le coût des prêts Stafford pour l'État fédéral varie. Les prêts accordés depuis juillet 2006 sont assortis d'un taux d'intérêt de 6.8 %, soit environ 2 points au-dessus du taux actuel des obligations publiques à 10 ans, qui est de 4¾ pour cent. Les coûts liés à l'administration et aux défaillances sont difficiles à estimer, mais ils ajoutent respectivement environ 1½ point par an (CBO, 2005), ce qui est partiellement compensé par les frais de montage, payables à l'ouverture du crédit, qui peuvent aller jusqu'à 3 %. Le coût global, pour l'État fédéral, des prêts directs non subventionnés du programme Stafford est peu élevé, et peut-être négatif. Les coûts au titre des prêts bonifiés, des prêts garantis et des prêts ouverts avant juillet 2006 sont plus élevés.

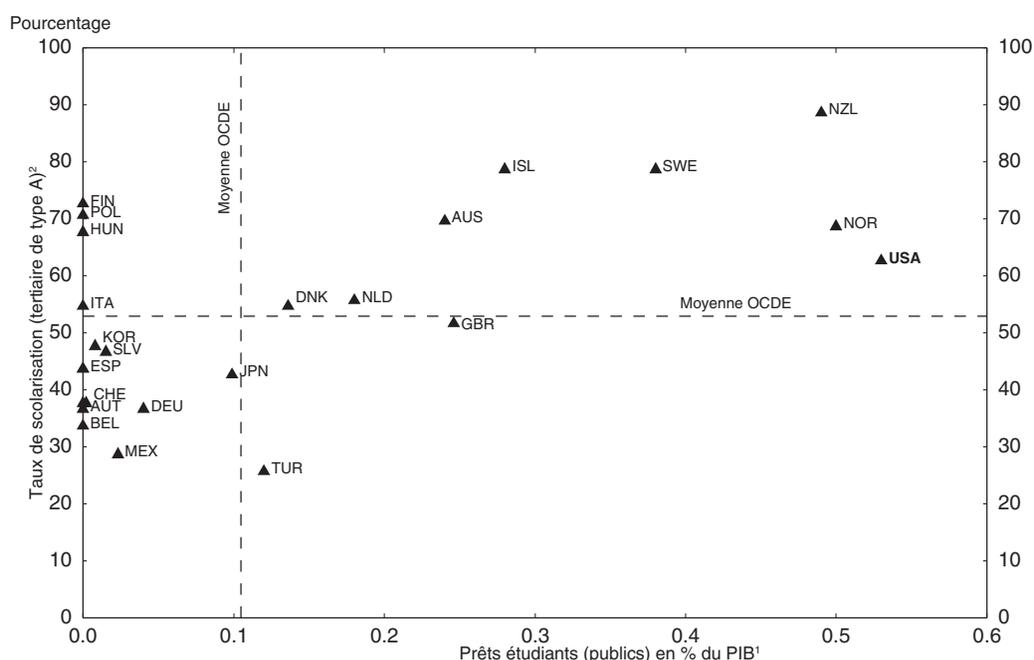
Lorsqu'on évalue les niveaux de subvention, il peut être intéressant aussi de prendre en considération la déductibilité fiscale des paiements d'intérêts. Cette déduction allège les paiements d'intérêts (pour ceux qui sont en dessous d'un certain seuil de revenu) du taux marginal d'imposition sur le revenu. À supposer que le taux marginal (taux fédéral, taux au niveau des États plus taux local) soit de 35 %<sup>8</sup>, le taux d'intérêt effectif est d'environ 4.4 %, et semble donc fortement bonifié. Mais on peut faire valoir que la déduction d'impôt ne doit pas être considérée comme une subvention mais comme une contrepartie à l'impôt sur le rendement de l'investissement. Vue sous cet angle, la subvention est faible. C'est important car cela signifie que les difficultés budgétaires ne peuvent pas être invoquées pour refuser l'expansion de cet aspect du programme.

On constate que les prêts étudiants accroissent légèrement le taux de fréquentation des établissements d'enseignement supérieur, la persistance et le choix (GAO, 2005, p. 29). Long, par exemple, (2004, cité par le GAO, 2005) observe qu'une augmentation de 1000 USD, en dollars de 1977, majore de 4.3 points le taux de scolarisation parmi les étudiants dépendants dont le revenu familial est inférieur à 15000 USD. Dynarski (2003) trouve une réponse analogue, parmi les étudiants plus aisés, à l'augmentation de la valeur de subvention des prêts. Ces résultats contrastent avec les études faites sur les bourses Pell qui, on le verra plus loin, n'ont souvent guère d'effet. Dans les comparaisons internationales, les pays qui offrent de vastes programmes de prêts aux étudiants affichent souvent des taux de scolarisation et d'obtention de diplôme supérieurs à la moyenne (graphique 6.5). Il est difficile de déterminer le sens de ce lien de causalité, mais il confirme que les prêts facilitent l'accès à l'enseignement supérieur.

Le principal problème du programme de prêts Stafford, réside peut-être dans le fait que les montants empruntables sont plafonnés à un niveau peu élevé, comme le montre le tableau ci-dessous.

Ces montants ne couvrent pas le coût total des études pour la plupart des étudiants, surtout ceux du premier cycle. Ils ne couvrent pas les frais de subsistance, encore moins les droits de scolarité. Ils sont donc souvent contraignants. Parmi les 33 % d'étudiants

Graphique 6.5. Prêts aux étudiants et taux de scolarisation, 2003



1. Les prêts sont évalués au coût du principal.
2. Les taux de scolarisation se rapportent aux établissements d'enseignement tertiaire de type A et de type B.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2006, tableaux C2.1 et (sauf États-Unis) A3.1. Pour les États-Unis, les chiffres relatifs aux prêts étudiants proviennent de College Board (2006b).

dépendants qui ont souscrit des prêts Stafford en 2004, environ 60 % ont emprunté le montant maximum (Institute for Higher Education Policy, 2006, tableau 6). De nombreux étudiants des cycles supérieurs et autres étudiants indépendants empruntent aussi le maximum, même si, pour eux, les plafonds de prêt sont bien plus élevés. Des relèvements importants des plafonds (3500 USD pour les étudiants de première année, par exemple) entreront en vigueur en juillet 2007, et d'autres encore sont prévus dans le budget 2008 (le plafond annuel pour les étudiants de premier cycle en troisième et quatrième années sera porté à 7500 USD). Cependant, ces montants sont toujours inférieurs au coût des études supérieures.

Pour les prêts subventionnés, les plafonds peuvent se justifier d'un point de vue budgétaire. Cependant, pour les prêts non subventionnés, les raisons du plafonnement ne sont pas claires. Prêter davantage aux taux actuels serait sans doute avantageux pour les étudiants et ce pour un coût faible, voire nul, pour l'administration fédérale. De la sorte, on

Tableau 6.3. Plafonds des prêts Stafford

Année de scolarisation	Étudiants dépendants (\$)	Étudiants indépendants (\$)
Première	2 625	6 625
Deuxième	3 500	77 500
Troisième et quatrième	5 500	10 500
Premier cycle, plafond à vie	23 000	46 000
Cycles supérieurs et étudiants actifs, plafond annuel		18 500
Cycles supérieurs et étudiants actifs, plafond à vie		138 500

réduirait les obstacles financiers et on permettrait à un plus grand nombre d'étudiants potentiels d'accéder à l'enseignement supérieur.

On peut faire de multiples objections au relèvement des plafonds de prêt. On fait souvent valoir, par exemple, que l'augmentation des prêts alourdirait les coûts des études ; on « élèverait la courbe d'offre ». Ce « problème » vaut pour toute mesure accroissant la demande d'éducation.

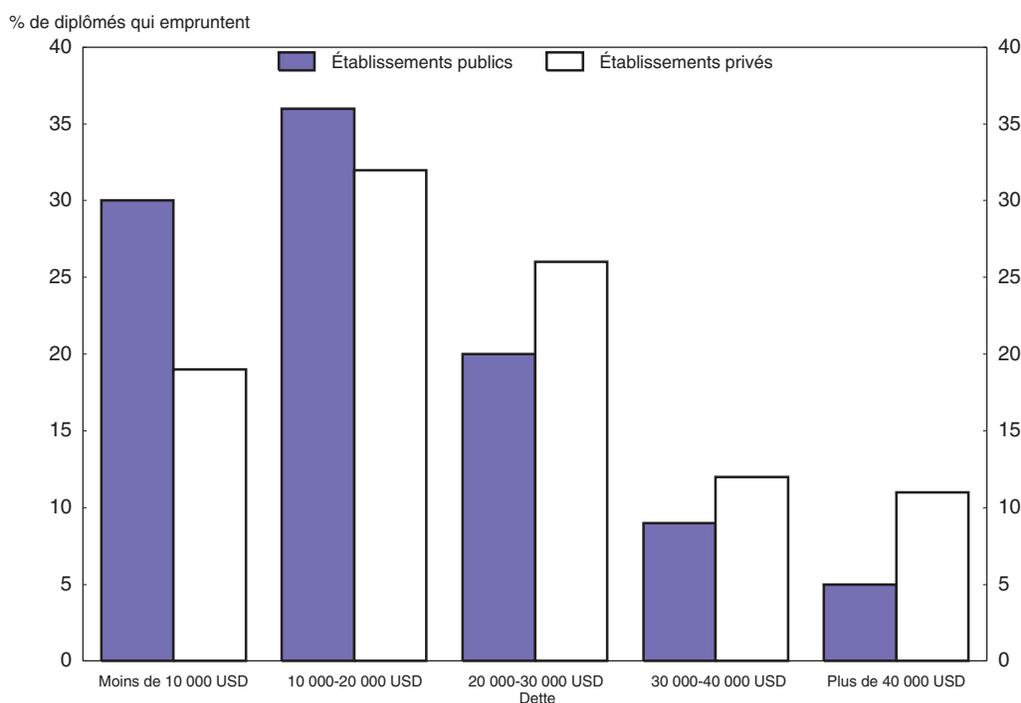
Une préoccupation plus sérieuse est que les taux de défaillance et, partant, les coûts budgétaires risquent d'augmenter avec les niveaux d'endettement. Cette question était importante lors de la mise en place des prêts non subventionnés en 1993 – la cohorte 1990 avait un taux de défaillance initial de 22 %. Cependant, les réformes ultérieures ont grandement atténué ce problème – le taux de prêts en souffrance de la cohorte 2004 n'était plus que de 5 % (dont une grande partie seront probablement recouvrés). Même si le risque de défaillances justifie un certain degré de sélectivité en matière d'emprunt, de légers ajustements du taux d'intérêt sembleraient être une solution plus efficace que le plafonnement actuel.

On s'oppose souvent à une extension des prêts étudiants au motif que la charge de la dette est déjà excessive. Des études révèlent que 59 % des adultes et 63 % des parents d'étudiants estiment que, de nos jours, les étudiants sont trop endettés à la fin de leurs études (The Project on Student Debt, 2006). Cette évaluation est sans doute paternaliste et reflète l'idée que les étudiants empruntent de façon irresponsable. Autrement, elle est difficile à comprendre, puisque les taux de défaillance sont peu élevés. Il est vrai qu'une charge de la dette supérieure à 40 000 USD peut paraître effrayante – mais il faut considérer la capacité de paiement des diplômés. Emprunter pour payer les études supérieures génère la capacité de gains qui fait que les étudiants peuvent se permettre ces prêts. En 2003, le titulaire médian d'un *bachelor's degree* gagnait environ 19 000 USD par an de plus que le titulaire médian d'un diplôme de fin d'études secondaires (ou 14 000 USD de plus, après impôts). Cette différence suffit pour rembourser le coût moyen des études supérieures (mesuré par la somme des gains sacrifiés et des frais moyens de scolarité dans une université publique proposant un diplôme en 4 ans, soit 87 000 USD au total) et les intérêts avant l'âge de 33 ans. À 64 ans, la prime pourrait rembourser 177 000 USD de dette à un taux d'intérêt réel de 5 % et il resterait encore de l'argent<sup>9</sup>. Au vu de ces écarts de gains, les niveaux d'endettement actuels (graphique 6.6) semblent aisément gérables.

### **Problèmes liés aux prêts et raison d'être des remboursements modulés en fonction du revenu**

Même si les étudiants peuvent se permettre de rembourser des prêts plus importants que ceux qu'ils ont actuellement (et c'est apparemment ce qu'ils veulent), le simple fait de leur offrir ces prêts ne résoudra pas le problème de l'accès à l'enseignement supérieur. Beaucoup d'entre eux n'en souscriront pas car ils ne sont pas sûrs de pouvoir les rembourser. Bien que les études supérieures soient très rentables pour l'étudiant type, beaucoup d'étudiants ont peur de ne pas faire aussi bien que la moyenne. En 2005, le titulaire médian d'un *bachelor's degree* de 35-44 ans gagnait 54 800 USD, mais 28 % de ce groupe gagnaient moins de 40 000 USD et 5 % moins de 20 000 USD (College Board, *Education Pays*, 2006c). Ces variations sont difficiles à prévoir. Les caractéristiques observables<sup>10</sup> des diplômés du secondaire entrés dans l'enseignement supérieur en 1972 n'expliquent que pour un quart la variation de leur revenu en 1986 (Krueger and Bowen, 1993, p. 196). Il est donc rationnel pour les étudiants ennemis du risque d'éviter des remboursements fixes du

Graphique 6.6. **Distribution des niveaux d'endettement des étudiants**  
Diplômés d'établissements d'enseignement supérieur proposant un diplôme en 4 ans, 2003-2004



Source : College Board, *Trends in Student Aid*, 2006b, graphique 4b.

type de ceux d'un prêt hypothécaire. Si le revenu futur pouvait être assuré, cela ne poserait pas de difficulté. Cependant, en raison de problèmes d'information (« risque subjectif » et « antisélection »), il n'existe pas d'assurance de ce type. En termes un peu différents, on peut dire que le capital humain est l'une des rares formes d'investissement à long terme pour lesquelles il n'y a pas de financement sur fonds propres. Un problème étroitement lié à ce qui précède réside dans les attentes excessivement pessimistes de certains étudiants. Beaucoup d'étudiants potentiels (en particulier ceux qui sont issus de milieux modestes où les modèles de comportement sont rares) semblent n'avoir pas conscience des avantages financiers que procurent les études supérieures.

Il est difficile d'établir l'importance économique des problèmes d'aversion pour le risque et d'anticipations pessimistes. On ne trouve guère d'éléments d'observation convaincants pour en déterminer les effets. Néanmoins, aussi bien les pouvoirs publics que les électeurs, aux États-Unis comme ailleurs, paraissent convaincus que ces problèmes sont sérieux. En particulier, ils expliquent la préférence pour des formes d'aide financière fortement subventionnées (aides directes ou bourses Pell) par rapport aux prêts à remboursements fixes. La réforme du financement de l'enseignement supérieur doit tenir compte de ces évaluations. Il s'avère possible de le faire pour un coût budgétaire peu élevé.

Pour résoudre ces problèmes, on pourrait notamment faire varier les remboursements de prêts en fonction du revenu, les étudiants qui réussissent remboursant davantage que ceux qui échouent. Ainsi, dans le cas où un étudiant ne trouve pas un emploi bien rémunéré après obtention de son diplôme, il n'a pas à craindre d'être « englué » dans des remboursements élevés. En fait, le bailleur de fonds supporte une grande partie du risque.

De même, les étudiants pessimistes n'ont pas à avoir peur de s'endetter – leurs remboursements seront aussi allégés.

Selon les économistes, les prêts remboursables en fonction du revenu représentent un moyen efficace et équitable de financer les études supérieures<sup>11</sup>. Les pays qui ont adopté cette formule sont la Suède en 1988, l'Australie en 1989, la Nouvelle-Zélande en 1991, l'Afrique du Sud en 1991, le Chili en 1994 et le Royaume-Uni en 1997. Aux États-Unis, ce type de prêts a été créé dans le cadre du Programme de prêts directs Stafford en 1993. Cette formule permet aux emprunteurs de faire des remboursements égaux à 20 % de la différence entre le minimum vital et le revenu, dans les limites d'un certain plafond. On trouvera à l'annexe 6.A1 des détails sur la mise en œuvre des prêts remboursables en fonction du revenu.

Pour les pays qui offrent des prêts remboursables en fonction des revenus le bilan est souvent positif. En Australie et en Nouvelle-Zélande, par exemple, on estime que ces programmes de prêts ont fait monter les taux de scolarisation de 50% et 90% respectivement (la progression étant à peu près proportionnelle pour les étudiants à faible revenu). Plusieurs pays ont étendu leurs programmes afin d'en accroître notablement le rôle. Par ailleurs, leur extension à d'autres pays semble se poursuivre. Cependant, il existe aussi des cas où les résultats ont été décevants et où ces types de prêts ont été supprimés. La Suède a abandonné son programme en 2001<sup>12</sup>. L'Australie a cessé d'offrir des prêts pour financer les frais de subsistance en 2003<sup>13</sup>. Et aux États-Unis, 11 % seulement des emprunteurs ayant des prêts directs ou consolidés optent pour les remboursements en fonction du revenu (tableau 6.4).

L'impopularité des prêts remboursables en fonction des revenus aux États-Unis pose un problème de taille. Pour déterminer si et comment il faudrait promouvoir ces prêts, il faut connaître les raisons de leur faible attrait. Malheureusement, ces dernières ne sont pas bien claires. Une explication possible est que le programme américain est mal conçu. C'est ce que fait valoir Bruce Chapman (2006), l'un des concepteurs du programme australien. Certains des aspects qu'il soulève sont examinés à l'annexe 6.A1. Il se peut aussi que les problèmes d'aversion pour le risque et de pessimisme soient sans importance, la vraie raison étant que les emprunteurs ne veulent simplement pas d'une formule de remboursements tenant compte des revenus. Cependant, le fort soutien politique apporté aux bourses et aux aides financières semble indiquer que ce sont des problèmes que le système de prêts doit résoudre. Dans les autres pays, les remboursements calculés en fonction du revenu sont généralement décrits comme populaires. Cette évaluation est en grande partie politique mais repose aussi sur des données de marché partielles<sup>14</sup>.

L'impopularité des prêts remboursables selon le revenu aux États-Unis tient peut-être davantage à l'inertie. Comme le montre une étude sur les plans d'épargne, les particuliers

**Tableau 6.4. Pourcentage d'emprunteurs choisissant les différentes options de remboursement, 2000**

	Prêts directs	Prêts consolidés
Remboursements ordinaires (option par défaut)	72	43
Remboursements proportionnels au revenu	7	26
Remboursements étendus	6	12
Remboursements progressifs	15	19

Source : Ministère de l'Éducation des États-Unis et US General Accounting Office (2001, annexe IV).

conservent généralement l'option qui leur est proposée par défaut lorsqu'ils ont un choix à faire, en particulier pour les décisions financières compliquées<sup>15</sup>. Cela pourrait expliquer les choix indiqués dans le tableau 6.4 : 72% des emprunteurs, dans le programme de prêts directs, en restent à l'option par défaut ou option de remboursements ordinaires – qui prévoit des remboursements mensuels égaux pendant 10 ans. Seuls 7% des emprunteurs choisissent les remboursements proportionnels au revenu. Cependant, lorsque les gens ont plus de temps pour réfléchir à leurs remboursements, ils sont plus nombreux à opter pour les remboursements proportionnels au revenu. Lorsque les prêts sont consolidés (regroupés en un seul), 26 % choisissent cette option.

Quoi qu'il en soit, même dans le cas de prêts consolidés, l'option par défaut demeure nettement plus attrayante. Ce choix déconcertant ne reflète pas nécessairement les préférences des emprunteurs. Pour les décisions compliquées, les emprunteurs économisent sur les coûts d'information en choisissant l'option la plus courante, d'où une standardisation des produits financiers qui fige les marchés dans une situation d'équilibre non souhaitable.

L'importance de l'inertie est accrue par le fait que de nombreux étudiants ne sont pas informés des options offertes. Lors d'une enquête auprès d'étudiants en droit, les deux tiers des personnes interrogées ont déclaré ignorer l'existence de possibilités de remboursements proportionnels au revenu (Schrag, 2001, cité dans Chapman, 2006). Ces réponses confirment la teneur de discussions avec des conseillers en aide financière. Elles sont cependant étonnantes au vu de la facilité d'accès à l'information. Un problème connexe réside dans les indications trompeuses qui sont données aux étudiants au sujet du remboursement du prêt. Il est souvent expliqué aux emprunteurs que les paiements d'intérêts sont calculés à taux d'actualisation nominal zéro et que, par conséquent, les paiements différés sont « plus lourds » – même lorsque la valeur actualisée (voire la valeur réelle) des paiements d'intérêts diminue<sup>16</sup>. Cette erreur ne se limite pas aux prêts étudiants mais touche l'ensemble de l'« information » financière aux États-Unis. Il va de soi qu'une meilleure information serait utile, s'il n'est pas certain que cela changerait quoi que ce soit à la situation.

D'une manière plus générale, le système de remboursements modulés en fonction du revenu est peut-être trop compliqué à comprendre et à comparer à d'autres solutions. Il serait donc justifié de faire de cette formule l'option par défaut. Pour les décisions compliquées, les emprunteurs auront souvent avantage à ce que l'option par défaut soit la « meilleure » même si elle n'est pas la plus simple ou la plus familière. Si les étudiants à la marge sont aussi ennemis du risque et mal informés que les tenants des aides financières et des bourses Pell le prétendent, alors l'option des remboursements proportionnels au revenu serait bien plus avantageuse pour eux.

Une autre solution consisterait à faire des remboursements proportionnels au revenu la seule formule possible, comme c'est le cas dans d'autres pays et comme le propose Gary Becker (2006). Cela réduirait l'antisélection (dont il sera question plus loin) et simplifierait la prise de décision. Les économistes qui pensent que les emprunteurs sont souvent perdus face à des décisions financières compliquées font valoir que cela serait une meilleure solution pour eux. Il s'agit toutefois d'un argument spéculatif (quoique plausible) lorsqu'il s'applique aux prêts étudiants. En l'absence d'éléments prouvant que l'antisélection ou les erreurs des emprunteurs sont des problèmes sérieux, il semble préférable d'offrir des choix, comme c'est le cas aux États-Unis.

Les études économiques soulignent deux problèmes que pourraient poser les prêts remboursables en fonction du revenu. Le « risque subjectif » signifie que les diplômés de l'enseignement supérieur peuvent travailler moins dur ou éviter des emplois très bien rémunérés afin d'échapper à des taux effectifs d'imposition marginale plus élevés. L'« antisélection » signifie que les étudiants qui choisissent les remboursements proportionnels au revenu sont généralement ceux qui ont des perspectives peu brillantes, tandis que ceux qui suivent des cursus professionnels, par exemple, tenteront de financer leurs études par d'autres moyens. Ces problèmes touchent aussi les autres formes d'aide publique. Ainsi, les bourses accordées sous condition de ressources et les impôts nécessaires pour financer les aides financières en général ont aussi des effets d'incitation indésirables. L'antisélection signifie que le système de prêts ne sera peut-être pas rentable – même s'il est vrai que, tant que les prêts sont remboursés, le coût est quand même inférieur à celui des bourses ou des aides financières. Ces préoccupations sont importantes pour les détails de la mise en œuvre, mais elles ne semblent pas avoir été suffisantes pour empêcher l'extension des prêts remboursables en fonction du revenu dans les autres pays, exception faite, peut-être, de la Suède, qui a abandonné ces prêts en 2001, en partie à cause du risque subjectif. Dans ce pays, cependant, les taux d'imposition étaient largement supérieurs à ceux des États-Unis. Autrement, il existe peu d'indices concernant l'ampleur de ces problèmes. Faire des prêts remboursables en fonction du revenu l'option par défaut accroîtrait le nombre d'emprunteurs et, partant, réduirait probablement l'antisélection. Cependant, le relèvement des plafonds de prêt pourrait poser de nouveaux problèmes, d'où la nécessité de procéder avec prudence, en examinant régulièrement les paramètres du programme.

### **Autres problèmes liés aux prêts étudiants**

La Chambre des Représentants a récemment adopté une loi réduisant les taux d'intérêt sur les prêts subventionnés du programme Stafford. Dans les sondages d'opinion, 88% des Américains s'y déclarent favorables. Cette proposition semble cependant inutile et onéreuse, la bonification n'étant pas susceptible d'améliorer l'accès aux prêts. Comme la plupart des étudiants dépendants ayant un prêt Stafford empruntent déjà le montant maximum autorisé, ce qui leur importe n'est pas le rendement net mais la disponibilité du financement. De fait, l'accroissement de la bonification rend plus difficile un relèvement des plafonds de prêt.

Le taux d'intérêt des prêts Stafford est fixé par la loi à 6.8 %. Par conséquent, les niveaux de bonification varient automatiquement en fonction des fluctuations des taux d'intérêt du marché. Il semble y avoir là un simple défaut de conception qu'il faudrait corriger, par exemple en liant le taux d'intérêt au taux obligataire à long terme. En attendant, les variations des niveaux de subvention peuvent fournir des informations utiles.

Un problème plus important est la coexistence de prêts directs et de prêts garantis. On peut espérer que ce système dual pourra être rationalisé. Le ministère de l'Éducation et le General Accounting Office ont réalisé une étude conjointe (2001) sur la façon dont cela pourrait se faire, notamment pour les remboursements proportionnels au revenu. Il est cependant difficile de définir le rôle à donner aux prêteurs publics et aux prêteurs privés. Cela dépend, par exemple, de l'importance de l'antisélection et du risque subjectif, qui n'est pas connue. D'aucuns font valoir qu'il faut maintenir le système dual jusqu'à ce qu'on en sache plus sur la question. Cela dit, les subventions actuelles aux bailleurs de fonds privés semblent manifestement excessives. Même si les estimations précises sont

sujettes à controverse, l'ampleur de la recherche de rente (marketing, lobbying, etc.) et les pressions qui poussent à enfreindre la loi laissent à penser que les prêteurs privés reçoivent plus que ce dont ils ont besoin. La Chambre des Représentants comme l'Administration ont fort justement proposé des réductions de ces subventions.

## Les bourses Pell

À la place du relèvement des plafonds de prêt évoqué ci-dessus, la proposition qui recueille peut-être le plus large soutien pour réduire les obstacles financiers est l'augmentation des bourses Pell. Ces bourses sont accordées aux familles à faible revenu afin de financer leurs dépenses d'éducation. En 2005-06, le gouvernement fédéral et les États ont accordé respectivement pour 19 milliards USD et 7 milliards USD de bourses. La plupart des bourses fédérales ont été octroyées par le biais du programme Pell, dont ont bénéficié 5.3 millions d'étudiants, pour un montant total de 13 milliards USD et un versement moyen de 2 400 USD<sup>17</sup>. Comme il a été indiqué plus haut, la Commission Spellings a demandé une augmentation des bourses Pell d'environ deux tiers. Cette proposition a été chaudement accueillie par l'Administration, le Congrès et les milieux de l'enseignement supérieur. On ne sait pas encore, toutefois, comment cette mesure pourrait être financée.

L'objectif des bourses Pell est de faciliter l'accès aux études supérieures pour les enfants de familles à faible revenu. Cet objectif, on l'a vu précédemment, semble approprié tant du point de vue de l'efficacité que du point de vue de l'équité. Il n'est cependant pas certain que les bourses soient efficaces pour atteindre cet objectif. Hansen (1983), Kane (1994), Manski (1992-93) et Kitmitto (2004) ont constaté que les bourses Pell n'avaient guère d'effet sur les taux de scolarisation, tandis que Seftor et Turner (2002) ont conclu qu'elles accroissaient les taux de scolarisation pour les étudiants de 22-35 ans<sup>18</sup>. Cet impact apparemment faible contraste avec les taux élevés de réactivité aux frais de scolarité notés plus haut. De nombreux éléments peuvent aider à concilier ces conclusions: le niveau insuffisant des bourses, leur complexité, leur mise en œuvre progressive et la tendance des établissements à mettre à profit les bourses Pell pour réduire leurs propres aides fondées sur les besoins. Les propositions visant à surmonter certains de ces obstacles sont examinées ci-après.

Pour un étudiant issu d'une famille dont le revenu annuel est inférieur à 15 000 USD, le programme Pell offre une bourse de 4 050 USD. Le budget de l'Administration pour 2008 prévoit de porter ce montant à 5 400 USD sur les cinq prochaines années. Pour les étudiants plus aisés, le montant de la bourse est réduit en fonction du revenu et des actifs. Cependant, comme il a été indiqué plus haut, les frais de subsistance représentent bien plus que cela, tout comme les frais de scolarité dans la plupart des établissements proposant un diplôme en quatre ans. Les bourses Pell, en elles-mêmes, ne rendent donc pas les études supérieures plus abordables financièrement. Les étudiants doivent quand même emprunter, travailler ou être aidés par leur famille. Lorsque, comme c'est souvent le cas, ces options sont limitées, il ne leur reste plus qu'à renoncer aux études.

L'insuffisance des bourses Pell peut laisser penser qu'il faudrait les majorer. La principale difficulté, toutefois, et de fait le principal problème avec les bourses en général, c'est leur coût budgétaire. Les bourses sont financées par des augmentations d'impôts, qui nuisent à l'économie et sont politiquement impopulaires. Par conséquent, même si les Représentants au Congrès sont partisans, en principe, d'une majoration des bourses, les montants proposés ne seront toujours pas suffisants pour rendre les études supérieures financièrement accessibles.

Les effets redistributifs des bourses posent aussi problème. Les bourses représentent un transfert à des étudiants qui sont censés avoir des revenus élevés leur vie durant. Même si les étudiants dépendants viennent de milieux défavorisés, en tant qu'individus ils sont mieux lotis que la plupart des gens. Les étudiants indépendants (la majorité des bénéficiaires de bourses Pell) ne sont pas forcément issus de familles pauvres, mais ils ont eu une année pour laquelle ils ont déclaré un niveau peu élevé de revenu et d'actifs.

Les bourses Pell faussent aussi les signaux de prix et nuisent à l'efficacité. Certains de ces effets sont directs. Ainsi, par exemple, le fait que les bourses sont accordées sous condition de ressources crée une contre-incitation à travailler. D'autres effets sont plus subtils. Le « taux d'imposition » marginal sur les actifs, par exemple, est de 5.6 %. Ce taux s'applique pour chaque année d'études. Une famille avec deux enfants qui se lancent dans des études en quatre ans pourrait donc perdre près de 50 % de son épargne accumulée. Certains actifs (« comptes d'épargne 529 ») sont soumis à des taux d'imposition marginaux de 100 % et plus<sup>19</sup>. En revanche, le patrimoine immobilier (comme les comptes d'épargne-retraite) n'est pas compté dans les actifs – il est donc aisé (même si cela ne va pas sans coûts) d'échapper à cet impôt en remboursant partiellement un prêt immobilier avant d'entrer à l'université, puis en le refinançant après obtention du diplôme afin de rétablir le portefeuille initial. Dick et Edlin (1997) estiment que l'attribution de bourses sous conditions de ressources majore les taux d'imposition marginaux sur le revenu dans une proportion comprise entre 2 et 16 % et les taux d'imposition marginaux sur l'épargne dans une proportion comprise entre 8 et 26 %.

### **Simplifier les critères de ressources**

On explique souvent l'apparente inefficacité des bourses Pell par leur complexité. Le principal formulaire de demande d'aide, le FAFSA, est nettement plus long que le formulaire fédéral de déclaration d'impôt sur le revenu, dont la simplification est déjà une priorité des projets de réforme fiscale. Les questions posées sont beaucoup plus nombreuses et détaillées et obligent à créer et à conserver des registres qui ne seraient pas nécessaires par ailleurs. Ce simple fait dissuade de nombreux étudiants remplissant les conditions requises de faire une demande de bourse. King (2004) estime que 850 000 étudiants qui auraient satisfait aux critères d'attribution de bourses Pell en 2000 n'ont pas rempli les formulaires nécessaires. Reconnaisant ce problème, l'Administration et le Congrès ont fait de la simplification de la procédure de candidature une priorité. Plusieurs mesures allant dans ce sens sont énoncées dans l'encadré 6.1 et dans le *College Made EZ Act* actuellement à l'étude au Congrès. Ces initiatives impliquent un certain nombre de réformes administratives pertinentes, notamment une simplification de la procédure de demande et un plus large échange d'informations avec l'administration fiscale. Il semble toutefois souhaitable d'aller plus loin.

Bon nombre des questions du FAFSA portent sur des critères de ressources qui n'ont guère d'importance. Des questions sont posées aux candidats sur les transferts de fonds vers les IRA (instrument de gestion des actifs qui ne profite qu'aux personnes très fortunées), les prestations sociales (qui sont fonction d'autres éléments dans le formulaire) et des formes rares de revenu comme le revenu étranger et les indemnités de subsistance des ecclésiastiques. Qui pis est, parce que le formulaire est compliqué, de nombreux étudiants (90 % de ceux qui ont droit à la contribution « zéro automatique », par exemple) répondent à des questions qui n'ont aucun intérêt pour déterminer s'ils remplissent les conditions pour obtenir une bourse. Dynarski et Scott-Clayton (2006) estiment que la

suppression de 80 % des questions financières figurant dans le FAFSA modifierait le montant de la bourse Pell de moins de 500 USD pour 88% des étudiants dépendants non diplômés et réduirait la dépense de 0.2 %.

Une autre simplification judicieuse consisterait à supprimer le critère de patrimoine. En règle générale, la taxation de l'épargne crée de sérieuses distorsions, comme l'a souligné le récent Tax Panel. Par ailleurs, l'application du critère de patrimoine entraîne une charge administrative relativement importante – elle exige la tenue de registres qui ne seraient pas nécessaires aux fins fiscales. Il en résulte un surcoût de 8%. Selon Dynarsky et Scott-Clayton, la suppression simultanée des questions sans importance dans le formulaire et du critère de patrimoine modifierait les bourses Pell de moins de 500 USD pour 86 % de leur échantillon.

Un problème étroitement lié aux précédents est le manque de transparence. De nombreuses familles ne savent pas si elles ont des chances d'obtenir une aide et ne sont pas en mesure de faire les calculs nécessaires pour le savoir. À la différence d'un formulaire fiscal, le FAFSA n'indique pas de montant minimum – le montant d'aide auquel l'étudiant pourrait s'attendre. Au lieu de cela, le formulaire est envoyé pour traitement et l'étudiant est informé quelques mois avant le début de ses études supérieures. Ce délai est trop court pour permettre aux familles d'épargner davantage ou de poser leur candidature auprès d'autres établissements.

Afin de clarifier les droits à l'aide (et de réduire les délais de demande), un outil d'évaluation de l'éligibilité a été mis à disposition sur l'Internet le 1<sup>er</sup> avril 2007. Une solution plus radicale, proposée par Dynarski et Scott-Clayton, serait de simplifier suffisamment le contrôle des ressources pour que les informations relatives aux conditions à remplir pour obtenir une bourse Pell puissent tenir sur une simple fiche. Cette option serait peut-être un peu plus coûteuse et on pourrait en discuter les détails, même si l'on peut en escompter probablement des avantages importants du point de vue de l'efficacité et de la simplification.

### **Le rôle à assigner aux bourses**

Les prêts ont des objectifs analogues à ceux des bourses, mais ils posent beaucoup moins de problèmes. En particulier, étant remboursés (en partie ou intégralement), ils ont un coût moindre pour le budget et pour le contribuable. Autrement dit, pour un coût budgétaire donné la somme d'argent dont l'étudiant dispose est plus importante avec un prêt qu'avec une bourse. Les prêts ont moins d'effets de redistribution entre le contribuable en général et les diplômés de l'enseignement supérieur qui ont un bon salaire. Par ailleurs, les prêts faussent moins les prix et, pour ceux qui ne sont pas subventionnés, il n'y a pas besoin d'un système compliqué de prise en compte des ressources. Les bourses présentent certains avantages par rapport aux prêts à remboursements fixes, qui ne sont pas attractifs pour les étudiants ennemis du risque ou pessimistes, mais cela n'est pas vrai pour les prêts remboursables en fonction du revenu.

S'il existait un bon système de prêts, avec des plafonds élevés et des remboursements proportionnels au revenu, il n'y aurait plus besoin de bourses pour surmonter les obstacles financiers. Cependant, en raison d'autres défaillances du marché, les bourses auront toujours un rôle à jouer, même s'il est plus restreint qu'il ne l'est actuellement.

L'argument peut-être le plus souvent avancé en faveur des bourses par rapport aux prêts est qu'elles s'adressent aux étudiants potentiels qui, normalement, n'envisageraient

pas de faire des études supérieures. On peut faire valoir que les bourses les attirent davantage que les prêts, plus compliqués. Cependant, cet argument ne vaut que pour la première année d'études. Ensuite, l'accès à l'information est plus facile. Par ailleurs, cette information semble faire ressortir l'intérêt de versements en faveur d'un groupe plus étroit, à savoir les étudiants issus de milieux défavorisés, sans modèle de comportement. Néanmoins, l'apport d'informations, éventuellement par l'intermédiaire de conseillers en aide financière, semblerait être une solution plus directement ciblée.

Les bourses offertes sous conditions de ressources peuvent aussi se justifier par des externalités (des avantages que les bénéficiaires procurent à d'autres), comme l'offre de modèles de comportement dans le milieu d'origine et la diversité dans les établissements supérieurs. Ces arguments ne s'appliquent cependant qu'aux étudiants car ils sont spécifiques – et ne justifieraient donc pas des aides généralisées. Par ailleurs, les avantages en termes de diversité pour les autres étudiants sont déjà pris en compte par les aides (réduction des droits de scolarité) offertes par les universités. En termes économiques, on internalise l'externalité, c'est-à-dire que ceux qui profitent de la diversité (autres étudiants) paient pour cela, ce qui semble logique. Enfin, les bourses accordées en fonction des ressources peuvent aussi se justifier par le désir de la société d'encourager la mobilité du revenu.

Les arguments susmentionnés en faveur des bourses octroyées sous conditions de ressources s'appliquent aux étudiants issus de familles à faible revenu, mais pas forcément aux étudiants « indépendants ». Les étudiants indépendants sont soit mariés, soit âgés de plus de 24 ans, soit anciens combattants, soit diplômés de l'enseignement supérieur ou actifs, ou bien encore ils ont des enfants. Ils ne viennent pas forcément d'un milieu défavorisé. En 2004-05, ils représentaient 57 % des bénéficiaires de bourses Pell. L'octroi d'une aide financière à ces étudiants se justifie par la défaillance des marchés de capitaux, à laquelle il peut être remédié de façon plus efficiente et plus équitable par des prêts que par des bourses. Par ailleurs, les arguments en faveur des bourses qui sont fondés sur les externalités et l'information laissent aussi penser que les caractéristiques relatives aux études secondaires et/ou au voisinage peuvent être plus pertinentes que les caractéristiques individuelles ou familiales. Octroyer les bourses en conséquence aurait l'avantage supplémentaire de simplifier le processus de candidature.

Tout compte fait, avec un bon système de prêts, l'augmentation des bourses Pell récemment proposée, qui représente une mesure coûteuse, semblerait inutile. Comme indiqué dans l'encadré 6.1, un examen du système fédéral d'aides financières a été demandé. À cette occasion, il faudrait revoir le rôle des bourses en vue de pointer les problèmes d'information et les externalités. Cela conduirait probablement à diminuer le nombre de bourses accordées, en particulier au-delà de la première année d'études supérieures et pour les étudiants indépendants.

### **Les allègements d'impôt**

Le gouvernement fédéral et les États financent aussi l'enseignement supérieur au moyen d'une série d'allègements fiscaux en faveur des étudiants et de leur famille. Le tableau 6.5 présente les dépenses fiscales fédérales au titre de l'éducation pour 2006. Malheureusement, on ne dispose pas d'estimations séparées pour l'enseignement supérieur et pour l'enseignement primaire et secondaire. Il n'est pas tenu compte dans le tableau de la déductibilité des impôts des États et des collectivités locales servant, entre autres choses, à financer l'éducation. Même si, semble-t-il, ce sont là les plus fortes

Tableau 6.5. **Estimations des dépenses fiscales fédérales au titre de l'impôt sur le revenu en faveur de l'éducation, 2006**

Em millions de dollars

Crédit d'impôt HOPE	3 650
Crédit d'impôt « Lifetime Learning »	2 340
Déduction d'impôt au titre des dépenses liées aux études supérieures	1 840
Déductibilité des intérêts des prêts étudiants	800
<b>Total partiel (incitations liées aux frais de scolarité) :</b>	<b>8 630</b>
Déductibilité des contributions à des organismes caritatifs (éducation)	3 680
Exemption personnelle parentale pour les étudiants de 19 ans et plus	2 500
Exclusion du revenu des bourses d'études et de recherche	1 450
Exclusion des intérêts payés sur les obligations émises pour financer des écoles privées sans but lucratif	1 160
Exclusion des aides à l'éducation fournies par l'employeur	590
« Prepaid tuition plans » des États	540
Exclusion des intérêts des obligations émises pour financer des prêts étudiants	300
Déduction spéciale des frais des enseignants	150
Crédit d'impôt pour des détenteurs de « Zone Academy Bonds »	130
Comptes IRA-Education	90
Exclusion des intérêts des obligations d'épargne remboursées pour financer les dépenses d'éducation	20
Remboursement des dettes liées aux prêts étudiants	20
<b>Total</b>	<b>19 260</b>

Source : 2007 budget. *Analytical Perspectives*, p. 228.

dépenses fiscales fédérales pour l'éducation, les questions relatives aux dépenses nationales et locales sont examinées dans la section qui suit. Le Lifetime Learning Tax Credit et le système HOPE offrent des crédits d'impôt jusqu'à concurrence de 2000 USD par an et par personne au titre des coûts des études supérieures. Autre solution possible, les particuliers peuvent déduire de leur revenu imposable jusqu'à 4000 USD par an de dépenses au titre des études supérieures. L'autre principal avantage fiscal visant à favoriser l'accès à l'enseignement supérieur est la déductibilité des intérêts payés sur les prêts étudiants. Ces quatre « incitations liées aux frais de scolarité » représentent au total environ 9 milliards USD par an de manque à gagner de recettes publiques, à peu près 1% du total des dépenses fiscales fédérales. En 2002, 16 millions de contribuables ont opté pour une de ces formules. Il y a aussi plusieurs mesures de moindre importance et d'autres qui pourraient être considérées comme visant d'autres objectifs. L'exemption personnelle parentale pour les étudiants de plus de 18 ans (d'une valeur de plus de 2.5 milliards USD) est parfois considérée comme encourageant l'accès à l'enseignement supérieur, encore que d'autres y voient une mesure d'équité horizontale. Les dépenses fiscales fédérales au titre de l'éducation (compte non tenu de la déductibilité des impôts des Etats et des collectivités locales) s'élèvent au total à 19 milliards USD.

La déductibilité des paiements d'intérêts des prêts étudiants diffère des autres incitations liées aux frais de scolarité en ce sens qu'elle touche les remboursements de prêts et non les dépenses courantes. Une des particularités de cette déduction est qu'elle est retirée progressivement au-delà d'un revenu brut ajusté de 50 000 USD pour les célibataires et de 100 000 USD pour les couples. Les paiements d'intérêts sont ainsi réduits de plus de moitié pour les étudiants diplômés qui ont un faible revenu<sup>20</sup>, ce qui confère à tous les prêts étudiants un élément de prise en compte du revenu. La déduction au titre des prêts étudiants ne facilite sans doute pas beaucoup l'accès à l'enseignement supérieur

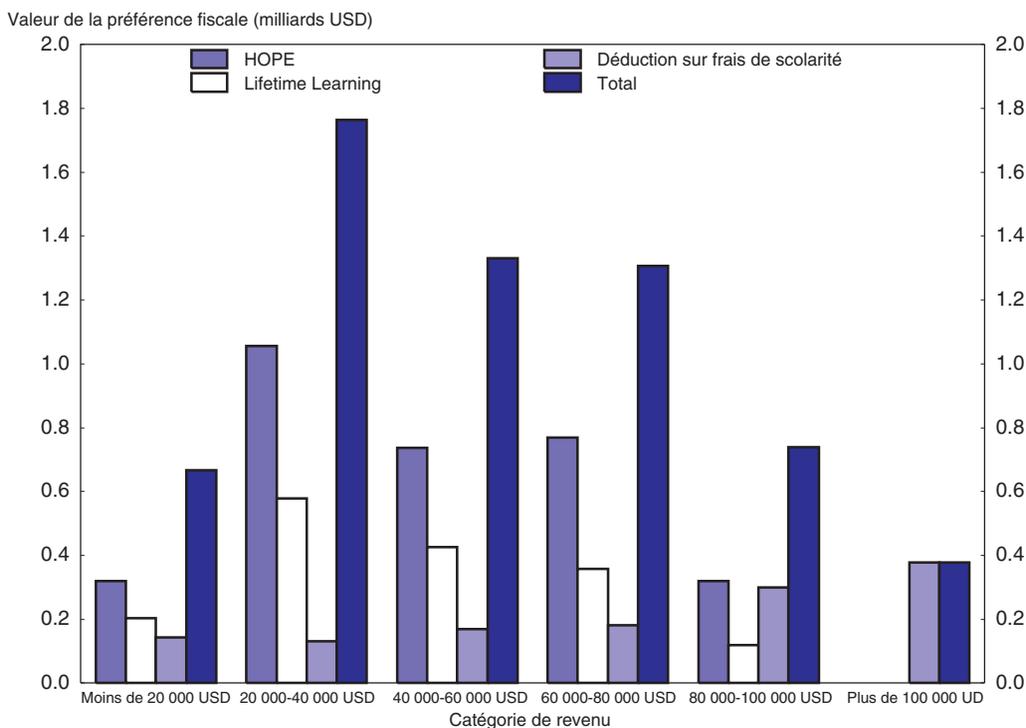
puisqu'elle est accordée bien après l'obtention du diplôme. Elle a pourtant un effet sur le coût perçu des intérêts. Pour déterminer si cette déduction est souhaitable, il faut prendre en compte les paramètres des remboursements de prêts proportionnels au revenu et le niveau global de bonification des prêts étudiants. Les autres incitations liées aux frais de scolarité, qui sont parfois beaucoup plus fortes, sont plus difficiles à justifier.

Un des problèmes que posent les allègements fiscaux est qu'ils profitent principalement aux personnes ayant un niveau de revenu moyen. Les familles à faible revenu, assujetties à des taux d'imposition moyens et marginaux peu élevés, ne bénéficient guère des déductions ou des crédits d'impôt non remboursables. Par ailleurs, la formule de calcul des crédits d'impôt en réduit la valeur au fur et à mesure que les bourses Pell augmentent. Par conséquent, environ 60 % de la valeur des trois préférences liées aux frais de scolarité vont aux familles ayant un revenu supérieur à 40 000 USD (graphique 6.7). Ce n'est certes pas dans cette tranche que se manifestent les principaux obstacles à l'accès à l'enseignement supérieur. En revanche, les familles ayant un revenu inférieur à 20 000 USD n'ont reçu que 11 % de la valeur des préférences fiscales. Indépendamment des problèmes évidents d'équité, les crédits d'impôt ne sont pas un instrument rentable pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur.

Un autre problème tient au calendrier. Pour les frais de scolarité, les familles ne bénéficient pas des allègements fiscaux avant l'année suivant la dépense. Cela réduit de toute évidence l'efficacité de cette mesure en tant que moyen d'atténuer les difficultés financières.

L'interaction dans le système d'aides financières est malaisée. L'État fédéral a un programme (bourses) soigneusement ciblé sur les familles à faible revenu et un autre

**Graphique 6.7. Distribution des préférences fiscales par niveau de revenu, 2002**



Source : GAO, 2005, tableau 6.

Valeur de la préférence fiscale (milliards USD).

(allègements fiscaux) axé sur les familles à revenu moyen. Lorsqu'un de ces programmes ne s'applique plus, l'autre prend le relais. (Voir, par exemple, le tableau 1 dans Kane, 1997.) Chaque programme contient un dispositif coûteux destiné à éviter que les avantages n'atteignent certains étudiants – mais ces derniers tirent alors profit d'un autre programme. La coexistence de deux programmes multiplie par deux les procédures administratives, la paperasserie et la bureaucratie.

Par ailleurs, cela ajoute à la complexité, ce qui est peut-être le problème le plus manifeste que posent les allègements d'impôt. Les programmes sont compliqués, nécessitent la tenue de nombreux registres et interagissent d'une façon qui n'est pas claire. Pour prendre un exemple, les dépenses d'éducation déductibles sont définies de manière différente selon les programmes. Les analystes fiscaux font état de l'investissement exceptionnel de connaissances et de compétences que cela requiert (GAO, 2005, p. 20). Dans ces conditions, de nombreux contribuables remplissant les conditions requises ne font pas de demande. D'après une enquête du GAO, 27 % des contribuables qui pourraient bénéficier d'allègements d'impôt ne réclament ni déduction au titre des frais de scolarité ni crédit d'impôt. Ce faisant, ils ont payé en moyenne 169 USD de plus qu'ils n'auraient dû, et pour 10 % d'entre eux 500 USD de plus. D'autres (21 %) ne demandent pas autant qu'ils le pourraient. Environ 50 % des déclarations d'impôt qui auraient pu demander des allègements étaient établies par des spécialistes (GAO, 2005). Une enquête ultérieure auprès de ces professionnels a révélé qu'un tiers d'entre eux n'avaient pas demandé tous les avantages au titre des dépenses d'éducation (GAO, 2006).

En théorie, l'éducation peut être considérée comme une dépense encourue en vue de l'obtention d'un revenu. Si le revenu est imposé, sans déduction au titre de cette dépense, l'activité sera alors découragée. On peut donc dire que les déductions suppriment une distorsion. Dans la pratique, cet argument est rarement avancé en public, et on fait valoir plutôt que les crédits d'impôts favorisent l'accès à l'enseignement supérieur. Cela tient en partie à ce que l'argument en question ne s'applique pas dans des modèles plus compliqués, avec des contraintes de crédit qui empêchent d'emprunter. L'activité est alors restreinte de toute façon, les difficultés de crédit créent un obstacle à l'entrée qui conduit à des superbénéfices. Dans ce cas, les déductions gonflent les superbénéfices au lieu d'accroître l'investissement. Des prêts atténueraient la contrainte d'une manière plus efficace par rapport au coût (et plus équitable).

Au total, les récents allègements fiscaux en faveur de l'éducation sont populaires auprès des électeurs, et impopulaires chez plusieurs membres de l'enseignement supérieur, mais nullement pour la totalité d'entre eux. Les autorités gouvernementales doivent rechercher des possibilités de simplifier les formules existantes et d'en réduire le nombre. La mise en place de moyens plus efficaces par rapport à leur coût afin d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur pourrait en fournir l'occasion.

## Le financement public

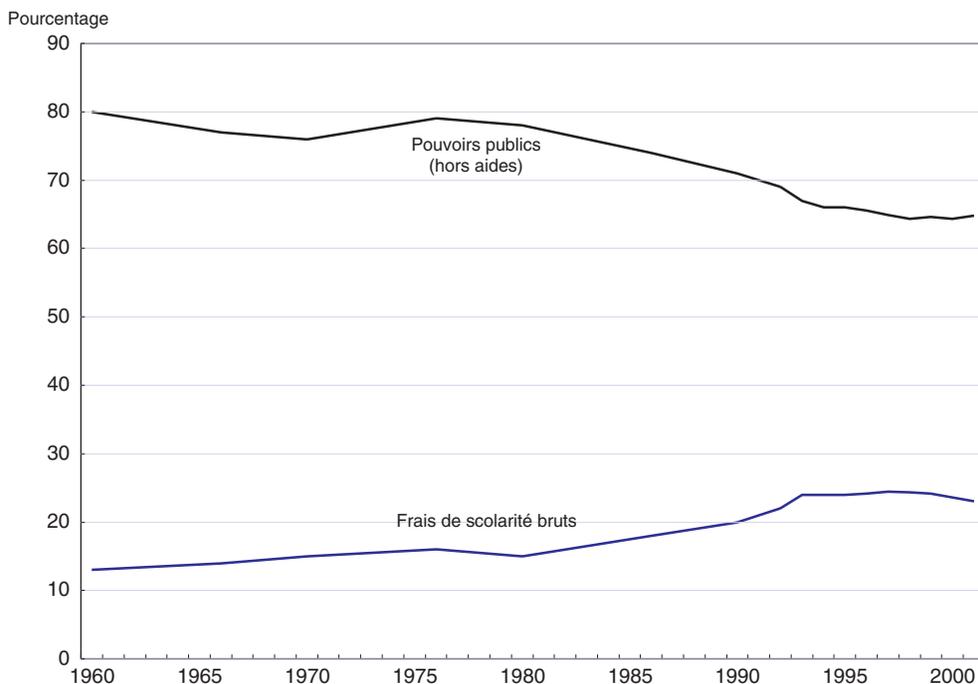
Même si les bourses et les prêts constituent des priorités du programme politique actuel, la principale intervention des pouvoirs publics dans le financement de l'enseignement supérieur prend la forme de subventions directes. Le financement direct de l'enseignement supérieur par le biais des facultés et universités aidées par les collectivités locales et les États a représenté 160 milliards USD par an en 2001-02, soit 9 % des dépenses totales de ces niveaux d'administration et 1.5 % du PIB. (NCES Digest 2006,

tableaux 28, 29 et 30). Ces établissements offrent des droits de scolarité fortement subventionnés aux étudiants résidant dans l'État et un peu moins subventionnés pour les étudiants venant de l'extérieur. En 1996-97, la dépense moyenne au titre de l'éducation pour les établissements publics proposant un diplôme en quatre ans s'est établie à 13 118 USD par étudiant équivalent plein temps<sup>21</sup>. Par contraste, le montant moyen des droits de scolarité officiels dans ces établissements était de 2975 USD. Les étudiants ne bénéficiant pas de remise de prix payaient donc, en moyenne, 23% du coût direct de leurs études. Les étudiants boursiers, bien entendu, payaient moins.

Au cours de ces deux dernières décennies, les budgets des facultés et universités publiques ont été de plus en plus comprimés. La dépense publique par étudiant s'est accrue, mais apparemment pas assez pour répondre à la demande croissante. Le déficit a été en partie comblé par de fortes augmentations des droits de scolarité, comme l'indique le graphique 6.8. Ce recours grandissant au financement privé est une évolution qu'on observe dans tous les pays. Dans la zone OCDE, la part des dépenses d'enseignement supérieur financées par le secteur privé est passée de 19 % en 1995 à 24 % en 2003.

Malgré des droits de scolarité plus élevés, les dépenses des établissements publics n'ont pas suivi celles du secteur privé. Depuis 1980, la hausse annuelle des dépenses par étudiant dans les établissements publics offrant un diplôme en quatre ans a dépassé d'environ 2% celle de l'indice des prix à la consommation (IPC). Bien qu'il n'y ait pas de bon indice des prix de l'éducation, il semble que les dépenses réelles ont été à peu près stationnaires en niveau et ont diminué en pourcentage du revenu réel, ce en dépit d'une forte élasticité-revenu de la demande d'enseignement supérieur. Par contre, la hausse

Graphique 6.8. **Parts des recettes des établissements publics d'enseignement supérieur<sup>1</sup>**



1. Les recettes ne comprennent pas les ventes et les services.

Source : Mcpherson et Shapiro (2006), p. 1408; NCES (*Digest of Education Statistics*, 2005; tableau 329).

annuelle des dépenses par étudiant dans les établissements privés offrant un diplôme en quatre ans a dépassé celle de l'IPC de 5 % en moyenne. Par conséquent, même si les établissements privés ont des ratios enseignants-étudiants qui augmentent, les établissements publics réduisent les leurs. De même, les rémunérations des enseignants du secteur privé dépassent celles du secteur public. Du reste, certaines mesures dénotent que la qualité de l'enseignement dans les établissements publics se dégrade par rapport à celle du secteur privé (Kane, 2006, p.1375).

La contraction du financement public semble refléter une pression croissante sur les budgets des États (à cause de Medicaid, en particulier), doublée d'une disposition limitée de nombreux contribuables à financer des investissements qui profitent aux plus aisés. Ces préoccupations relatives à la redistribution s'expriment le plus clairement dans les États qui poursuivent des stratégies de « droits de scolarité élevés-aides élevées », comme le Michigan et la Virginie, où les droits de scolarité ont fortement augmenté tandis que les ressources publiques sont redéployées vers l'aide financière aux étudiants. L'expérience internationale et la perspective de fortes hausses des dépenses Medicaid laissent à penser que la pression sur les dépenses publiques se maintiendra. Par conséquent, il sera probablement de plus en plus important d'envisager d'autres méthodes de financement.

La question de savoir s'il convient de réduire la part des aides publiques est sujette à controverse. Le financement direct de l'enseignement supérieur par les États est habituellement préconisé comme moyen d'améliorer l'accès ou de lever les obstacles financiers. Cependant, la dépense n'est pas concentrée sur les étudiants en difficulté. Une aide mieux ciblée, sous forme de bourses ou de prêts, pourrait faciliter l'accès à moindre coût. De toute évidence, une réduction des subventions, en l'absence d'amélioration des programmes de prêts ou de bourses, entrave l'accès à l'enseignement supérieur.

Des subventions générales sont aussi préconisées pour des raisons d'externalités. En effet, des avantages pour la collectivité s'ajoutent aux avantages individuels dont bénéficie l'étudiant diplômé. On peut citer par exemple les impôts, l'innovation et la culture. Cet argument n'est cependant pas convaincant pour justifier des subventions au niveau des États. A la marge, 70 % des étudiants formés dans les établissements publics quittent l'État une fois leur diplôme obtenu (Bound et al., 2004)<sup>22</sup>. Les contribuables qui financent les études de ces diplômés ne récupèrent donc pas grand-chose en retour. Néanmoins, l'argument a plus de poids au niveau fédéral. En particulier, un grand nombre d'études semblent indiquer qu'encourager l'enseignement supérieur favorise la croissance économique (Chapman, 2006, chapitre 2.3). Toutefois, ces études ne donnent guère d'indications sur l'importance de l'effort à fournir, et moins encore sur la forme d'aide appropriée (financement direct, bourses ou prêts).

Il faut peser les coûts au regard des avantages. De nombreux observateurs jugent les subventions inéquitables car elles profitent principalement aux étudiants de familles aisées. En 1994, 61 % des enfants de familles à revenu élevé fréquentaient un établissement postsecondaire public, contre 34 % d'enfants issus de familles à faible revenu (Akerhielm et al. 1998, tableau 4). Par ailleurs, on l'a vu, ces étudiants accèdent ensuite à des emplois bien rémunérés. Cependant, les jugements relatifs à l'équité dépendent de la manière dont la subvention est financée. Alors que les recettes publiques des États viennent généralement des contribuables qui, en moyenne, gagnent moins que les étudiants diplômés, il est plus difficile d'établir l'origine des recettes marginales.

La distorsion des signaux de prix est source d'inefficience. Ainsi, les universités publiques sont moins poussées à maîtriser leurs coûts ou à fournir des services de qualité que ce ne serait le cas si elles étaient davantage exposées aux mécanismes de marché. En particulier, les subventions sur les droits de scolarité dans l'État limitent la concurrence inter-États. Les étudiants sont moins incités à rechercher ou à attendre la meilleure qualité possible pour le prix payé. De plus, la compression continue des financements publics nuira sans doute de plus en plus à la qualité. Il y a lieu de penser qu'en offrant des aides financières aux individus et non aux établissements, on éliminerait bon nombre de ces inefficiences. (Les paiements aux individus, notamment les bourses Pell et les prêts subventionnés, sont souvent appelés des chèques-éducation.)

Il est difficile de mettre en balance ces arguments. L'analyse classique laisserait à penser que les subventions devraient relever de l'échelon fédéral plutôt que des États; elles devraient être versées aux individus et non aux établissements d'enseignement; éventuellement, elles pourraient prendre la forme de remises de dette au lieu d'aides financières directes. Les études économiques fournissent cependant peu d'indications quant à la question centrale du niveau de la subvention. Dans une perspective internationale, il ressort du graphique 6.1 que le secteur public supporte une part des coûts du financement de l'enseignement supérieur plus faible aux États-Unis que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, même compte tenu des lacunes des données.

Le débat public sur ces questions est contrarié par la question essentielle de l'accès. Avec un bon système de prêts, des aides publiques directes ne seraient plus justifiées pour surmonter les obstacles financiers. Il faudrait tout de même maintenir un certain niveau d'aides publiques en raison des externalités. Il pourrait fort bien y avoir des formes d'aide plus efficaces et plus équitables que le système actuel de financement public. Il est difficile de dire comment on pourrait coordonner ce changement. L'opinion publique s'opposera (à juste titre) à une réduction des aides publiques tant que les obstacles à l'accès resteront importants.

#### Encadré 6.2. **Recommandations concernant le financement de l'enseignement supérieur**

Les prêts étudiants remboursables en fonction du revenu représentent le moyen le plus efficace et le plus équitable de surmonter les obstacles financiers qui entravent l'accès à l'enseignement supérieur. Bien que les programmes de prêts actuels permettent des remboursements proportionnels au revenu, rares sont les emprunteurs qui choisissent cette option, en partie par manque d'information et de conseils.

- Relever dans de fortes proportions les plafonds des prêts Stafford, surtout pour les prêts directs non subventionnés, de façon qu'ils couvrent le coût intégral des études.
- L'option par défaut devrait être la formule de remboursement en fonction du revenu.
- Il faudrait conseiller aux emprunteurs qui s'inquiètent au sujet de leur revenu futur d'opter pour les remboursements proportionnels au revenu.

Avec un bon système de prêts, les coûteuses augmentations des bourses Pell qui ont été proposées récemment ne seraient plus nécessaires.

### Encadré 6.2. **Recommandations concernant le financement de l'enseignement supérieur** (suite)

- Il faudrait revoir le rôle des bourses en vue de centrer l'attention sur les problèmes d'information et les externalités, ce qui entraînerait probablement une diminution du nombre de bourses. En particulier, les bourses pourraient être réduites au-delà de la première année d'études supérieures et pour les étudiants indépendants. Elles devraient être accordées en fonction de l'établissement secondaire ou du quartier d'origine et non en fonction du profil des familles.

L'Administration et le Congrès prévoient fort justement de simplifier la procédure de candidature pour les bourses Pell.

- Supprimer le critère de patrimoine et les autres critères sans importance utilisés pour déterminer les ressources. Faire savoir rapidement à l'étudiant s'il remplit les conditions pour obtenir une bourse.

Les allègements fiscaux accordés pour favoriser l'accès à l'enseignement supérieur constituent un instrument régressif, compliqué et inefficace par rapport à son coût. Ces problèmes contrebalancent les avantages théoriques des réductions d'impôt.

- Simplifier ou supprimer les préférences fiscales accordées au titre des dépenses d'enseignement supérieur.

Bien d'autres modalités de la mise en œuvre de l'aide financière pourraient être améliorées.

- Revoir le système de prêts privés garantis en vue de réduire encore la subvention et d'encourager les remboursements en fonction du revenu.
- La période de remise d'intérêts pour les prêts remboursables en fonction du revenu devrait être réexaminée; on pourrait envisager de moduler la période de remboursement en fonction du niveau de la dette.
- Le taux d'intérêt des prêts Stafford devrait varier suivant le taux des obligations à long terme, de manière à éviter les fluctuations indésirables des niveaux de subvention.

### Notes

1. Dans le présent chapitre, les termes « établissement d'enseignement supérieur », « établissement d'enseignement tertiaire », « établissement d'enseignement postsecondaire » et « faculté » sont interchangeable, encore que le dernier se distingue souvent des universités techniques et de troisième cycle.
2. En 2004, 23.4% des Américains de 20-29 ans étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, contre 24.7% en moyenne dans la zone OCDE. Les taux de scolarisation pour les autres groupes d'âge sont aussi égaux ou légèrement inférieurs à la moyenne OCDE (*Regards sur l'éducation, 2006*, tableaux A1.3a, c1.2).
3. La distinction dépenses publiques/dépenses privées n'est qu'approximative car la classification n'est pas la même dans tous les pays. Dans la plupart des pays, par exemple, les dépenses publiques sont gonflées artificiellement par le fait que les prêts étudiants sont évalués au coût du principal alors qu'aux États-Unis ils sont évalués (comme c'est la norme) au coût de la subvention. Par ailleurs, les estimations ne tiennent pas compte des allègements fiscaux.
4. Ces estimations ne tiennent pas compte des services de R-D et de services auxiliaires comme le logement des étudiants. *Regards sur l'éducation*, tableau B1.1c.
5. Le coût des études supérieures peut être estimé de différentes façons, suivant l'objectif visé. Ainsi, le tableau 6.1 ne comptabilise pas les prêts ou le soutien à l'alternance travail-études. Et le prix net, tel qu'il est calculé, est négatif pour de nombreux étudiants – car beaucoup de bourses couvrent à la fois les frais de subsistance et les droits de scolarité. Dans de nombreux contextes, d'autres

hypothèses seraient appropriées. D'autres évaluations pour l'année universitaire 2003-04 sont présentées dans Berkner et Wei (2006). Compte tenu de l'inflation, leurs estimations (plus précisément les « prix nets compte tenu de toutes les bourses, prestations aux anciens combattants et aides fiscales estimées, graphique H) sont similaires à celles de la colonne « Total » du tableau 6.1, même si les auteurs n'indiquent pas un prix net des bourses et des allègements fiscaux que l'on ajouterait aux gains sacrifiés, comme indiqué dans le texte.

6. D'un point de vue théorique, les achats de livres et de fournitures, qui s'élèvent généralement à quelque 900 USD par an en moyenne, devraient être comptabilisés dans les frais de scolarité, et non dans les frais de subsistance, mais telle n'est pas la pratique habituelle.
7. Parmi les jeunes de 25-34 ans, l'écart de rémunération annuelle entre les diplômés de l'enseignement secondaire et ceux de l'enseignement supérieur est passé de 7100 USD à 14600 USD entre 1980 et 1992, en dollars de 1990 (Kane, 2006, p.1392). L'écart pour les travailleurs plus âgés s'est creusé un peu plus. Le cumul de 7500 USD sur 40 ans à un taux d'actualisation de 6% donne une valeur actualisée nette de 112 000 USD. Une petite fraction de ce montant a été absorbée par l'augmentation des frais de scolarité réels.
8. Ce taux correspond à la somme des taux au niveau de l'administration fédérale, des États et des collectivités locale. Dans de nombreux États et collectivités locales, les impôts sont perçus sur la base du revenu imposable au niveau fédéral (net des droits de scolarité et d'autres déductions). D'autres juridictions prennent en compte le revenu brut. L'estimation présentée dans le texte, qui est une valeur approximative donnée à titre d'illustration, représente une moyenne approchée, établie à partir d'entretiens avec des responsables de l'administration fédérale.
9. D'après College Board, *Education Pays*, 2004, p. 10, tableaux 1 et 3. Le calcul ne tient pas compte des impôts ni des différences dans les taux d'activité et les gains après 64 ans. Compte tenu de ces facteurs, les chiffres seraient légèrement différents.
10. 108 variables explicatives tirées de la National Longitudinal Study of the High School Class de 1972 mesurant la démographie, le milieu familial, les résultats obtenus aux tests, etc.
11. Voir, par exemple, Kane (1999, 2006), Johnstone (2001), Barr (2001), Chapman (2006) et les références citées dans leurs ouvrages.
12. Cette décision a été motivée en partie par l'ampleur du taux effectif marginal d'imposition, qui s'ajoutait à des taux d'imposition déjà élevés.
13. Les prêts offerts en Australie pour couvrir les frais de subsistance ont été mis en œuvre par le biais d'un intermédiaire extrabudgétaire afin de contourner les problèmes de comptabilité, les prêts étant évalués au coût du principal et non au coût de la subvention. Ce système s'est révélé excessivement compliqué.
14. La formule de remboursements en fonction du revenu n'étant généralement qu'une option parmi d'autres dans ces programmes de prêts, il peut être difficile d'évaluer les préférences. Néanmoins, les emprunteurs ont habituellement des choix limités. La plupart des étudiants australiens, par exemple, gagneraient davantage à liquider leur épargne accumulée (surtout les actifs dont le rendement est imposable) afin de se débarrasser plus tôt de leurs prêts, mais 78% d'entre eux préfèrent prendre des prêts remboursables selon le revenu (Thorn, 2005).
15. Selon une étude de cas, le fait pour les affiliés à un plan de retraite d'entreprise d'avoir à « choisir d'en sortir » au lieu d'avoir à « choisir d'y adhérer » a fait passer le taux d'inscription à ce plan de 49% à 86% (Madrian et Shea, 2001).
16. Un exemple typique (quoique non louable) est la brochure du ministère de l'Éducation intitulée *Consolidation – A Smart Choice of In-School and Graduating Borrowers* (non datée), qui indique aux étudiants que toutes les formes de remboursements échelonnés augmentent le coût global de l'emprunt. Il est précisé, en particulier, que la formule de remboursements proportionnels au revenu est l'option la plus onéreuse sur le long terme mais que c'est un bon moyen d'éviter le risque de défaillance.
17. Toutes les estimations proviennent du College Board (*Trends in Student Aid*, 2006b). Parmi les autres grands programmes d'aide financière en 2005-06, on relève 4 milliards USD accordés aux anciens combattants, 24 milliards USD accordés par les établissements d'enseignement supérieur (essentiellement des réductions de droits de scolarité) et 9 milliards USD de bourses privées ou octroyées par les employeurs.
18. Kane (2006, p. 1389), GAO (2005, p. 28) et Long (2007) donnent une vue d'ensemble de ces études.
19. Dynarski (2004). Le budget de l'Administration pour 2008 prévoit l'exemption des « comptes 529 ». Pendant leurs sept premières années d'existence, les comptes d'épargne Coverdell (outil fiscal

destiné à encourager l'épargne en vue des études supérieures!) sont assujettis à un taux marginal effectif de 120%. Même si ce taux a été fixé en 2004, il indique la difficulté de mettre en œuvre des critères de ressources appropriés.

20. Le taux d'intérêt réel au-delà du seuil est de 4% (6.8% moins 2.8% d'inflation). Au-dessous du seuil, il est de 1¼% ( $6.8 \times 0.65$  moins 2.8), dans l'hypothèse d'un taux marginal d'impôt sur le revenu (impôt fédéral plus impôt des États et impôt local) de 35%.
21. Kane (2006, p. 1372). Ce chiffre ne tient pas compte des dépenses au titre des bourses (transfert d'un groupe d'étudiants à un autre) et des dépenses en services auxiliaires comme les services hospitaliers et d'hébergement.
22. Ce résultat s'accorde avec l'observation selon laquelle la plupart des diplômés restent dans l'Etat où ils ont obtenu leur diplôme. Bradburn, Nevill et Cataldi (2006), par exemple, ont constaté qu'au bout de dix ans 70% des diplômés de 1992/93 vivaient encore dans l'Etat où ils avaient obtenu leur licence. L'estimation de Bound et al. représente l'effet *marginal* des variations des taux d'obtention de diplômes sur le stock de diplômés dans un Etat, ce qui est l'indicateur pertinent pour prendre en compte les externalités. L'autre chiffre, en revanche, est un ratio moyen. À supposer que certains Etats développent leurs universités, l'estimation de Bound et al. indique que les nouveaux diplômés se disperseraient dans tout le pays et que le ratio moyen diminuerait.

## Bibliographie

- Akerhielm, K., J. Berger, M. Hooker et D. Wise (1998), « Factors Related to College Enrollment », Report to US Department of Education, Office of Under Secretary, Mathtech, Princeton NJ.
- Barr, N. (2004), « Higher Education Funding », *Oxford Review of Economic Policy*, vol.20, n° 2, Oxford University.
- Becker, G. (2006), « Is student Debt Too High? », 3 décembre, [www.becker-posner-blog.com](http://www.becker-posner-blog.com).
- Berkner, L. et CC Wei (2006), *Student Financing of Undergraduate Education 2003–2004, With a Special Analysis of the Net Price of Attendance and Federal Tax Benefits* (NCES 2006–186), US Department of Education, Washington DC : National Center for Education Statistics.
- Beshears, J., J. Choi, D. Laibson et B. Marrian (2006), « The Importance of Default Options for Retirement Saving outcomes », NBER working paper, 12009.
- Bound, J., J. Groen, G. Kezdi et S. Turner (2004), « Trade in University Training: Cross-State Variation in the Production and Stock of College-Educated Labour », *Journal of Econometrics*, 121, juillet-août, 143-73.
- Cameron, S. et J. Heckman (1999), « Can Tuition Policy Combat Rising Wage Inequality? », Chapter 5 in *Financing College Tuition* sous la direction de M.H. Koster, The AEI Press, Washington D.C.
- Card, D. (2000), « The Causal Effect of Education on Earnings », in *Handbook of Labor Economics*, vol.3, sous la direction de O.Ashenfelter et D. Card, North-Holland.
- Carneiro, P. et Heckman, J. (2002), « The Evidence on Credit Constraints in Post-Secondary Schooling », *The Economic Journal* n° 112, Royal Economic Society.
- CBO (2005), « Subsidy Estimates for Guaranteed and Direct Student Loans », Washington D.C., novembre.
- CBO (2007), « The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008-to 2017 », Washington D.C., janvier.
- Chapman, B. (2006), « Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms » dans *Handbook of the Economics of Education*, vol.2, sous la direction de E. Hanushek et F. Welch, North-Holland Publication, Pays-Bas.
- College Board (2004), *Education Pays: The Benefits of Higher Education for individuals and Society*, The College Board, New York, N.Y.
- College Board (2006a), *Trends in College Pricing*, The College Board, New York, N.Y.
- College Board (2006b), *Trends in Student Aid*, The College Board, New York, N.Y.
- College Board (2006c), *Education Pays: Second Update*, The College Board, New York, N.Y.
- Commission sur l'avenir de l'enseignement supérieur (2006), *A Test of Leadership : Charting the Future of US Higher Education*, Ministère de l'Éducation des États-Unis, Washington D.C.
- Dynarski, S. (2002), « The Behavioral and Distributional Implications of Aid for College », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 92, n° 2.

- Dynarski, S. (2003), « Loans, Liquidity, and Schooling Decisions », document interne.
- Dynarski, S. (2004), « The Role of Higher Education Financing in Strengthening US Competitiveness in a Global Economy », Testimony before the Committee on Finance United States Senate, 22 juillet.
- Dynarski, S. et J. Scott-Clayton (2006), « The cost of complexity in Federal student aid: lessons from optimal tax theory and behavioral economics », *NBER Working Paper*, n° 12227, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Gruber, J. (2005), *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York.
- Hansen, W.L. (1983), « Impact of Student Financial Aid on Access » in J. Froomkin (dir. publ.), *The Crisis in Higher Education* New York: Academy of Political Science.
- Hanushek, E. (1998), « Conclusions and Controversies about the Effectiveness of School Resources », *FRBNY Economic Policy Review*, mars.
- Hanushek, E. (1999), « Budgets, Priorities, and Investment in Human Capital », The AEI Press, Washington D.C.
- Hoxby, C. (1999), « Where Should Federal Education Initiatives Be Directed? », Chapter 3 in *Financing College Tuition* sous la direction de M.H. Koster, The AEI Press, Washington D.C.
- Institute for Higher Education Policy (2006), « The Future of Private Loans: Who Is Borrowing, and Why? », Washington D.C., décembre.
- Johnstone, D.B. (2004), « Cost-sharing and Equity in Higher Education: Implications of Income Contingent Loans », document interne.
- Kane, T. (1994), « College Attendance By Blacks since 1970: The Role of College Cost, Family Background and the Returns to Education », *Journal of political Economy*, vol.102, n° 5, pp.878-911.
- Kane, T. (1997), « Beyond Tax Relief: Challenges in Financing Higher Education », *National Tax Journal* vol.50, n° 2., pp.335-49, juin.
- Kane, T. (1999), *The Price of Admission; Rethinking How Americans Pay for College*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Kane, T. (2002), « A Quasi-Experimental Estimate of the Impact of Financial Aid on College-Going », document interne.
- Kane, T. (2006), « Public Intervention in Post-Secondary Education » in *Handbook of the Economics of Education*, vol.2, sous la direction de E. Hanushek et F. Welch, North-Holland Publication, Pays-Bas.
- King, J. (2004), « Missed opportunities: students who do not apply for financial aid », *ACE Issue Brief*, American Council on Education, octobre.
- Kitmitto, Sami (2004), « The Effects of Pell Grants on Enrollment in Higher Education », Document interne.
- Krueger, A. and W. Bowen (1993), « Income-Contingent College Loans », *Journal of Economic Perspectives*, vol.7, n° 3, été, 193-201.
- Long, B.T. (2004), « How does the Availability of Loans affect College Access? Learning from the History of Loan Limits », document interne.
- Long, B.T. (2007), « The Contributions of Economics to the Study of College Access and Success », *Teachers College Record*, vol. 109 n° 10, 2007, p.7-8.
- Madrian, B.C. et D.F. Shea (2001), « The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behaviour », *Quarterly Journal of Economics*, 4 novembre.
- Manski, C.F. (1992-93), « Income and Higher Education » Focus 14 (3) pp.14-19. University of Wisconsin-Madison, Institute for Research on Poverty.
- McPherson, M. et M. O. Shapiro (2006), « US Higher Education Finance » in *Handbook of the Economics of Education*, vol. 2, publié par E. Hanushek et F. Welch, North-Holland Publication, Pays-Bas.
- Ministère de l'Éducation des États-Unis et US General Accounting Office (2001), « Alternative Market Mechanisms for the Student Loan Program », Washington D.C. GAO-02-84SP.
- OCDE (2006), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), « Les déterminants de la politique d'investissement dans l'enseignement supérieur », document établi pour le Groupe de travail n° 1.

- Project on Student Debt (2006), « Survey: Americans Want Relief from Rising Student Debt » News Release, 4 mai.
- Seftor, N.S. et S. E. Turner (2002), « back to School: Federal student aid policy and adult college enrolment », *Journal of Human Resources* 37 (2) pp. 336-352.
- Schrag, P.G. (2001), « The federal income-contingent repayment option for law student loans », *Hofstra Law Review* 29, 733-862.
- Thorn, W. (2005), « The Higher Education Contribution Scheme: Policy Principles and Program Changes, 1988-2005 », Document établi pour l'examen thématique de la politique relative à l'enseignement supérieur de l'OCDE, 2<sup>e</sup> atelier, Paris.
- US Government Accountability Office (2005), « Student Aid and Postsecondary Tax Preferences », GAO 05-684, Report to the Senate Committee on Finance, GAO-05-684, Washington D.C. juillet.
- US Government Accountability Office (2006), « Paid Tax Return Preparers: in a Limited Study, Chain Preparers Made Serious Errors », Testimony Before Senate Committee on Finance by Michael Brostek, 4 avril, GAO-06-563T, Washington D.C.
- US Office of Management and Budget (2006), *Analytical Perspectives, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2006*.
- Usher, A. (2005), « Global Debt Patterns: An International Comparison of Student Loan Burdens and Repayment Conditions », Educational Policy Institute, Toronto.

## ANNEXE 6.A1

## Mise en œuvre des prêts remboursables en fonction du revenu

Le tableau 6.A1.1 indique la façon dont les prêts remboursables en fonction du revenu ont été mis en œuvre dans quatre pays pris comme exemples : l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis. Au risque de simplifier à l'excès (il y a des exceptions à la plupart des généralisations qui suivent), les programmes mis en œuvre dans ces pays et dans d'autres spécifient généralement un seuil en dessous duquel le prêt n'est pas remboursable. Aux États-Unis, ils s'agit du minimum vital: pour un emprunteur célibataire, 9800 USD dans la plupart des États. Les remboursements représentent habituellement une fraction de la différence entre le revenu (aux États-Unis, le revenu brut ajusté) et ce minimum vital. Le montant dû par l'étudiant augmente alors suivant le taux d'inflation et le taux d'intérêt.

Tableau 6.A1.1. Programmes de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu

	Australie	Nouvelle-Zélande	Royaume-Uni	États-Unis
Finalité du prêt	Frais de scolarité	Frais de scolarité et frais de subsistance	Frais de scolarité et frais de subsistance	Frais de scolarité et frais de subsistance
Seuil de revenu auquel les remboursements commencent	38 000A\$ (30 200US\$)	17 000NZ\$ (12 000US\$)	15 000 (29 500US\$)	9 800\$
Seuil en % du salaire moyen	75%	40%	53%	34%
Taux de remboursement (% du revenu dépassant le seuil)	4% et jusqu'à 8% (sur le revenu total)	10%	9%	20% (plafonné)
Taux d'intérêt	une prime initiale de 25%, puis taux réel zéro	taux nominal zéro pendant les études, puis 7% par an	taux réel zéro	un droit de 3%, puis 6.8% par an
Remise de dette	au décès	au décès	à l'âge de 65 ans	au bout de 25 ans
Pour mémoire:				
Droit de scolarité moyen 2003-04 :	3 800 US\$	2 500 US\$	1 800 US\$	8 700 US\$
Taux d'obtention d'un diplôme tertiaire, 2004				
Programme tertiaire de type A	46%	48%	39%	34%
Programme tertiaire de type B	<i>n.d.</i>	21%	16%	9%

Notes : Les données pour les États-Unis se rapportent aux prêts Stafford non subventionnés souscrits après juin 2006. Le taux d'obtention d'un diplôme est le pourcentage de diplômés de l'enseignement tertiaire dans la population ayant l'âge typique d'obtention de ce diplôme. Tiré de *Regards sur l'éducation* (2006, tableau A3.1). Aux États-Unis, les diplômes des programmes de type A, de catégorie universitaire, sont le *bachelor's*, le *master's*, l'*associate degree* et le *professional degree*. Les diplômes des programmes de type B sont des *associate degrees* de catégorie professionnelle. Les droits de scolarité sont ceux que paient les étudiants américains et résidents de l'État en question alors que, dans le graphique 6.2, certains chiffres se rapportent aux droits que paient les étudiants étrangers (*Regards sur l'éducation*, 2006, tableau B5.1).

Autres sources : Usher (2005); Thorn (2005); <http://www.ed.gov/offices/OSFAP/DirectLoan/RepayCalc/dlindex2.html>.

Les détails présentés dans le tableau pour les États-Unis s'appliquent aux étudiants bénéficiaires de prêts directs. Les prêts garantis sont légèrement différents et les emprunteurs ont la possibilité de changer de formule s'ils le souhaitent afin d'opter pour les remboursements proportionnels au revenu. Le programme américain diffère de ceux des autres pays à plusieurs égards :

- La différence la plus importante tient peut-être au fait qu'aux États-Unis les remboursements sont beaucoup plus lourds. Le seuil est plus bas, et le taux de remboursement et le taux d'intérêt sont tous deux plus élevés. Cela s'explique par le niveau plus élevé des frais de scolarité, le niveau plus bas de la subvention et le fait que les prêts couvrent à la fois les frais de scolarité et les frais de subsistance\*.
- Aux États-Unis, le remboursement en fonction du revenu est une des quatre options de remboursement possibles alors que, dans les autres pays, c'est généralement la seule forme de remboursement différé.
  - Le choix pose un problème potentiel d'antisélection. Afin d'atténuer ce problème, dans le système américain les taux de remboursement sont plafonnés – c'est-à-dire qu'ils ne peuvent pas dépasser une limite déterminée.
- Aux États-Unis, les prêts sont remboursés au prêteur alors que, dans les autres pays, ils sont remboursés au fisc.
- Aux États-Unis, le revenu comprend le revenu du conjoint, mais dans les autres pays seul le revenu de l'emprunteur est pris en compte.
- Aux États-Unis, les dettes non remboursées au bout de 25 ans sont annulées. La remise des dettes constitue un revenu imposable, qui donne lieu à un paiement d'impôt potentiellement important la dernière année.

Il est difficile de dire si les caractéristiques ci-dessus aident à expliquer pourquoi les prêts remboursables en fonction du revenu sont populaires dans les autres pays mais pas aux États-Unis. Les remboursements sont élevés aussi, par exemple, pour d'autres formes de prêts étudiants aux États-Unis; cela n'explique donc pas pourquoi les emprunteurs préfèrent ces formes de prêts. Il n'est non plus facile de déterminer si les caractéristiques inhabituelles du système américain représentent des défauts de conception ou des « anomalies ».

Chapman (2006) et d'autres semblent indiquer que le fait de passer par l'administration fiscale (IRS) réduit les coûts administratifs. Cependant, les autorités américaines considèrent que cela n'a pas d'importance puisqu'elles ont accès aux données de l'IRS. Les coûts d'administration des prêts directs (1.45 % du principal souscrit par an, selon l'OMB, 2005) paraissent notablement plus élevés qu'en Australie (2-3 % des recouvrements, donc probablement une fraction de point de pourcentage de l'encours initial; Chapman, 2006, p. 1494). Cela reflète peut-être le plus large choix offert aux emprunteurs américains.

Il est vrai que, comme le note Chapman, mesurer le revenu sur la base de la famille et non sur la base de l'individu « pénalise le mariage ». Cependant, cette caractéristique semble souhaitable du point de vue de l'assurance. Par ailleurs, cela réduit un des plus sérieux risques de risque subjectif et d'antisélection que présentent les programmes des

\* Cependant, la période de remboursement est similaire. Chapman calcule que le délai de remboursement type en Australie (sur la base des paramètres de 2001) est de 9-12 ans, ce que les autorités américaines considèrent aussi comme le délai normal aux États-Unis.

autres pays – le fait qu'ils subventionnent des emprunteurs qui comptent quitter l'emploi rémunéré pour élever leurs enfants.

La question de la remise de dette est importante mais complexe. Si le programme de prêts différait simplement les remboursements (au taux d'intérêt du marché) au lieu de les réduire – un peu comme dans l'option « sensible au revenu » pour les prêts garantis – cela assurerait seulement une trésorerie annuelle. Différer les remboursements à un taux bonifié (comme dans les autres pays) ou annuler la dette (comme dans la formule américaine de remboursement en fonction du revenu) implique que le revenu est aussi assuré tout au long de la vie. C'est un élément central de l'attractivité des prêts remboursables en fonction du revenu pour les emprunteurs potentiels et les autorités. Cependant, cette remise de dette accroît les coûts budgétaires, à moins que le taux d'intérêt ne soit relevé pour compenser. En contrepartie, on dispose d'un mécanisme commode de subventionnement du prêt, si tel est le but recherché. Cela crée un risque subjectif, et aussi une incitation à emprunter de façon excessive – parce que chaque dollar supplémentaire emprunté aura plus de chances d'être remis (ou remboursé dans un avenir lointain, à faible valeur actualisée). L'arbitrage que les décideurs feront entre ces préoccupations dépendra de jugements empiriques fondés sur des informations rares.

Néanmoins, le système américain présente une curieuse caractéristique : la période de remise (25 ans) est indépendante du niveau d'endettement. En conséquence, les emprunteurs ayant souscrit des prêts de faible montant remboursent leur dette intégralement, alors que ceux qui se sont fortement endettés peuvent espérer une subvention appréciable. Allonger la période de remboursement en fonction du montant de la dette supprimerait cette disparité et réduirait les incitations au surendettement. Bien que la remise soit destinée à rendre les prêts attractifs, elle est souvent décrite comme ayant l'effet opposé, en raison de la fiscalité. Les emprunteurs confrontés à des difficultés financières peuvent juger que les prêts remboursables en fonction du revenu sont plus attractifs si la remise intervient plus tard, même si cela augmente la valeur actualisée de leurs paiements après impôt. Ce problème peut être résolu de plusieurs façons, notamment en exonérant la remise à des fins fiscales, comme c'est le cas, par exemple, pour les enseignants dans les établissements défavorisés. Une autre solution serait de remettre les dettes au décès.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2007 09 2 P1) ISBN 978-92-64-03272-9 – n° 55582 2007

# Études économiques de l'OCDE

## ÉTATS-UNIS

### THÈME SPÉCIAL : ÉDUCATION

#### Pays membres : dernières parutions

Allemagne, mai 2006  
Australie, juillet 2006  
Autriche, juillet 2007  
Belgique, mars 2007  
Canada, juin 2006  
Corée, juin 2007  
Danemark, mai 2006  
Espagne, janvier 2007  
**États-Unis, mai 2007**  
Finlande, mai 2006  
France, juin 2007  
Grèce, mai 2007  
Hongrie, mai 2007  
Irlande, mars 2006  
Islande, août 2006  
Italie, juin 2007  
Japon, juillet 2006  
Luxembourg, juillet 2006  
Mexique, septembre 2007  
Norvège, janvier 2007  
Nouvelle-Zélande, avril 2007  
Pays-Bas, décembre 2005  
Pologne, juin 2006  
Portugal, avril 2006  
République slovaque, avril 2007  
République tchèque, juin 2006  
Royaume-Uni, septembre 2007  
Suède, février 2007  
Suisse, novembre 2007  
Turquie, octobre 2006  
Union européenne, septembre 2007  
Zone euro, janvier 2007

#### Pays non membres : dernières parutions

Brésil, novembre 2006  
Bulgarie, avril 1999  
Chili, novembre 2007  
Chine, septembre 2005  
Les États baltes, février 2000  
Roumanie, octobre 2002  
Fédération de Russie, novembre 2006  
Slovénie, mai 1997  
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003  
Ukraine, septembre 2007

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](mailto:SourceOECD@oecd.org)

**Volume 2007/9**  
**Mai 2007**

ISSN 0304-3363  
ABONNEMENT 2007  
(18 NUMÉROS)

éditions **OCDE**

[www.oecd.org/editions](http://www.oecd.org/editions)

ISBN 978-92-64-03272-9  
10 2007 09 2 P

