

**Études économiques  
de l'OCDE**

# États-Unis

ÉCONOMIE

OCDE



**Novembre 2001**

© OCDE, 2001.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

**ÉTUDES  
ÉCONOMIQUES  
DE L'OCDE  
2000-2001**

**États-Unis**



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Published also in English*

© OCDE 2001

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# Table des matières

<b>Évaluation et recommandations</b>	9
<b>I. Évolution récente et perspectives</b>	29
La demande et la production se sont fortement ralenties à la fin de 2000 puis ont commencé de décroître l'été dernier	29
Perspectives et risques à court terme	55
<b>II. Politique macroéconomique</b>	59
Politique monétaire	59
Politique budgétaire	70
<b>III. Vers une fiscalité plus efficiente et moins complexe</b>	93
Une pression fiscale globale maîtrisée	93
Améliorer l'impôt sur le revenu des personnes physiques	98
Un grand chantier : la taxation des revenus du capital	123
Esprit d'entreprise : les avantages d'une plus faible imposition	139
La taxation de la consommation	139
Coût de respect et d'administration des dispositions fiscales	146
Évaluation des réformes passées et recommandations	148
<b>IV. Évolution de la politique structurelle</b>	155
Marchés de l'énergie : un choc aggravé par l'action des pouvoirs publics	158
Transports aériens : des infrastructures insuffisantes et des contraintes administratives encore beaucoup trop lourdes	173
Télécommunications : intensifier encore la concurrence	179
Marchés financiers : combler quelques lacunes	188
Politique de l'éducation : améliorer la transparence et les résultats	192
L'environnement : des approches fondées sur le marché pour une croissance écologiquement durable	194
Évolutions préoccupantes dans le secteur agricole	199
Comment lancer un nouveau cycle de négociations commerciales dans un contexte de plus en plus tendu	208
Notes	215
Bibliographie	232
<i>Annexes</i>	
I. Principales caractéristiques du système fiscal en 2000/01	246
II. Chronologie économique	271

**Encadrés**

1. Différentes mesures de l'épargne	41
2. La croissance tendancielle de la productivité s'est-elle maintenue ?	49
3. Hypothèses de base	56
4. Principales mesures fiscales instaurées par la Loi de conciliation sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité	75
5. Cotisations d'assurances sociales	99
6. L'impôt fédéral sur le revenu	100
7. L'impôt minimum alternatif	104
8. Coûts et avantages du remplacement de l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la consommation	124
9. Entreprenariat et fiscalité : données empiriques	140
10. Recommandations de politique fiscale	153
11. Différends commerciaux des États-Unis faisant intervenir des produits agricoles	207

**Tableaux**

1. Contributions à la croissance du PIB	31
2. Production et utilisation des capacités dans les industries manufacturières	32
3. Investissement fixe non résidentiel en termes réels	34
4. Variation de l'actif net des ménages par source	40
5. Balance des opérations courantes	48
6. Marché du travail et rémunérations	51
7. Perspectives à court terme	57
8. Flux de capitaux à destination et en provenance des États-Unis et position débitrice nette des États-Unis	65
9. Croissance des agrégats monétaires	67
10. Encours de la dette sur le marché du crédit, par secteur	68
11. Recettes et dépenses fédérales	71
12. Sources de variation de l'excédent budgétaire fédéral, avril 1999 à mai 2001	72
13. Prévisions de la dette fédérale	79
14. Capacité de financement et dette des administrations publiques	84
15. L'impôt sur le revenu des personnes physiques dans un certain nombre de pays de l'OCDE	101
16. Évolution des dépenses fiscales entre 1988 et 2000	106
17. Les dépenses fiscales les plus importantes et celles qui s'accroissent le plus rapidement	107
18. Répartition d'un certain nombre de dépenses fiscales par catégorie de revenu	108
19. Taux légaux d'imposition et taux marginaux effectifs d'imposition	110
20. Taux marginaux effectifs d'imposition pour différents types de ménage	115
21. Estimations de l'élasticité du revenu imposable	119
22. Distribution de l'impôt dû et des paiements de transfert	122
23. Revenu net des entreprises industrielles et commerciales et impôt sur les sociétés acquitté	128
24. Écarts de taux marginal effectif pour l'impôt sur les sociétés dans le secteur manufacturier, par source de financement	132
25. Distribution estimée de l'impôt sur le revenu et des droits de succession	138
26. Taxes et droits sur les véhicules automobiles, comparés aux coûts engendrés par ces véhicules	144

27. Émissions de dioxyde de carbone en fonction de la source d'énergie et du régime fiscal actuel	145
28. Recommandations structurelles	156
29. Retards aux aéroports, propriété des portes et écarts de prix	174
30. Grands aéroports ayant passé des accords de redevances d'utilisation avec les transporteurs : part de l'activité et retards, 2000	177
31. Ventes aux enchères de fréquences sans fil : comparaison entre les États-Unis et l'Europe	182
32. Émissions de dioxyde de carbone	196
33. Estimations du soutien à l'agriculture aux États-Unis	201
34. Revenu agricole, paiements directs du gouvernement et autres caractéristiques agricoles, 1998	204
35. Mesures antidumping aux États-Unis et à l'étranger	210

### Annexes

A1. Impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés perçus au niveau des États : taux marginaux maximums	251
A2. Exemples de taux d'imposition appliqués par les États	268

### Graphiques

1. Indicateurs économiques globaux	30
2. Ratios stocks/ventes	33
3. Coûts et profits des entreprises	36
4. Ralentissement de la consommation privée	38
5. Taux d'épargne et actif net des personnes physiques	39
6. Différentes mesures du taux d'épargne	42
7. Actif net et taux d'épargne par quintile de revenu	44
8. Croissance de la productivité normalisée en fonction du ralentissement de la production	49
9. Évolution de l'inflation	54
10. Inflation totale et inflation sous jacente	60
11. Taux des fonds fédéraux en termes nominaux et réels	61
12. Écart de rendement par rapport à l'échéance de deux ans : swaps	62
13. Taux d'intérêt à long terme nominaux et réels	63
14. Taux de change effectifs corrigés des prix	64
15. Impôt sur les gains en capital en proportion de la valeur des portefeuilles d'actions et des paiements d'impôts sur le revenu	72
16. Réductions d'impôts : accumulation des allègements fiscaux prévus par la loi	74
17. Estimations de l'excédent budgétaire fédéral à moyen terme à différentes dates	81
18. Ratio d'endettement net de l'administration fédérale après la réduction des impôts	81
19. Dépenses au titre du programme Medicare	89
20. Ratios impôts/PIB dans un certain nombre de pays et de régions de l'OCDE	94
21. Composition de la fiscalité dans un certain nombre de pays de l'OCDE	95
22. Ventilation des recettes des administrations publiques	97
23. Taux des prélèvements d'assurances sociales pour les salariés à revenu élevé	99
24. Taux globaux d'imposition les plus élevés pour les prélèvements d'assurances sociales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques	102
25. Nombre de seuils de sortie et de seuils d'entrée, par tranche de revenu	110

26. Rémunération des PDG, corrigée ou non du risque, dans les grandes sociétés américaines	112
27. Coin fiscal marginal, par type de ménage et niveau de salaire	114
28. Progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques	120
29. Distribution des revenus après impôt : comparaison internationale	121
30. Nombre d'entités à régime de responsabilité limitée, par type et régime fiscal	127
31. L'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE	129
32. L'impôt sur les successions et donations : comparaison internationale	136
33. Taxation de l'essence : comparaison internationale	143
34. Prix de l'énergie pour les consommateurs	158
35. Prix de l'essence et écarts selon les régions	160
36. Prix du gaz naturel	162
37. Prix de l'électricité sur le marché spot pendant les heures de pointe	166
38. Expansion de la capacité de production et prix futurs	171
39. Hausse des prix de l'électricité pour les utilisateurs industriels des États de l'Ouest	172
40. Prix des télécommunications	180
41. Utilisation des téléphones mobiles	181
42. Coût des appels téléphoniques longue distance et redevances d'accès	186
43. Faillites et endettement des personnes physiques	190
44. Intensité et consommation d'énergie	195
45. Émissions de dioxyde de carbone par habitant	196

## STATISTIQUES DE BASE DES ÉTATS-UNIS

### LE PAYS

Superficie (milliers de km <sup>2</sup> )	9 629	Population des principales agglomérations urbaines, 30 juin 2000 :	
		New York	20 196 649
		Los Angeles-Anaheim-Riverside	16 036 587
		Chicago-Gary-Kenosha	8 885 919

### LA POPULATION

Population résidente, 1 <sup>er</sup> novembre 2000	276 059 000	Population active, 2000	
Densité au km <sup>2</sup>	28.7	dont :	140 863 000
Accroissement naturel annuel net (moyenne annuelle 1995-99)	1 580 645	Services de santé	9 972 600
Accroissement naturel net pour mille (moyenne annuelle 1995-99)	5.9	Chômeurs	5 655 000
		Immigration civile nette (moyenne annuelle 1994-98)	906 800

### LA PRODUCTION

P <sup>r</sup> oduit intérieur brut, 2000 (milliards de dollars)	9 873	Origine du revenu national, 2000 (pourcentage du revenu national <sup>1</sup> ) :	
PIB par habitant, 2000 (dollars)	36 206	Industries manufacturières	15.6
Formation brute de capital fixe :		Finance, assurances et immobilier	18.6
En pourcentage du PIB, 2000	20.6	Services	24.4
Par habitant, 2000 (dollars)	7 468	Secteur et entreprises publiques	12.7
		Autre	28.8

### LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique 2000 (% du PIB)	14.4	Composition du 107 <sup>e</sup> Congrès :		
Recettes courantes des administrations publiques, 2000 (% du PIB)	31.6		Chambre des représentants	Sénat
Dette du gouvernement fédéral détenue par le public (% du PIB), exercice budgétaire 2000	35.0	Démocrates	211	45
		Républicains	220	55
		Indépendants	2	—
		Vacants	2	—
		Total	435	100

### LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations :		Importations :	
Exportations de biens et services, 2000 en % du PIB	10.8	Importations de biens et services, 2000 en % du PIB	14.6
Principaux produits exportés en 2000 (en % des exportations de marchandises) :		Principaux produits importés en 2000 (en % des importations de marchandises) :	
Produits alimentaires et boissons	6.0	Produits alimentaires et boissons	3.7
Biens intermédiaires	21.1	Biens intermédiaires	23.6
Biens d'investissement	45.4	Biens d'investissement	27.8
Voitures et pièces détachées	10.2	Voitures et pièces détachées	15.7
Biens de consommation	11.5	Biens de consommation	22.6

1. Non ajusté pour la consommation de capital.

Note : On trouvera, dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

*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 12 septembre 2001. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 6 novembre 2001.*

•

*Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Richard Herd, Deborah Lindner et Chiara Bronchi sous la direction de Peter Jarett.*

•

*L'étude précédente des États-Unis a été publiée en mai 2000.*

## Évaluation et recommandations

### *L'activité s'est nettement ralentie...*

Après sept années de forte croissance (au rythme moyen de 4 pour cent par an), le ralentissement de l'économie des États-Unis a été brutal et sa rapidité surprenante. L'expansion encore vive des six premiers mois de 2000 a fait place à un ralentissement de l'activité en plusieurs étapes. La première est intervenue à l'automne 2000, lorsque les premiers signes de dégonflement de la bulle spéculative dans le secteur des TIC se sont manifestés, entraînant une décélération de l'investissement et aggravant les problèmes de stocks. La deuxième étape du ralentissement s'est produite au printemps 2001, lorsque la croissance s'est interrompue, le secteur manufacturier se contractant encore sous l'effet d'un recul en valeur absolue des achats de biens durables, surtout dans le secteur des TIC, de la part des consommateurs, des entreprises et du reste du monde. La décélération a semblé s'inverser durant l'été, mais à mesure qu'on disposait de plus d'éléments, il est apparu clairement que l'accès de faiblesse n'était pas du tout terminé, le marché du travail se dégradant et la confiance des consommateurs reculant fortement. La dernière étape a commencé le 11 septembre, avec les attaques terroristes contre New York et Washington, qui se sont probablement révélées suffisantes pour faire entrer l'économie en récession ; à la baisse de la production au deuxième semestre de 2001 ne succédera qu'une croissance atone au premier semestre de 2002. De ce fait, la croissance du PIB réel ne devrait être que d'environ 1 pour cent environ cette année. Un certain ralentissement de la croissance était nécessaire, et d'ailleurs attendu, car le taux de croissance de 4½ pour cent observé entre 1998 et le milieu de 2000 n'était pas tenable et les pressions de la demande s'accroissaient, avec notamment un taux de chômage inférieur à 4 pour cent, le plus faible depuis 1970.

***... principalement en raison, au départ, de l'éclatement de la bulle des valeurs technologiques et de la révision en baisse des perspectives de profit***

Le ralentissement initial a, semble-t-il, essentiellement tenu à la prise de conscience progressive que certains pans de la « nouvelle économie » ne seraient pas aussi rentables qu'on l'avait espéré. Les cours des valeurs technologiques ont chuté de plus de 80 pour cent, ce qui explique pour plus de la moitié le repli de la bourse en 2000. A la suite de ce retournement, les sociétés de haute technologie ont vu s'alourdir le coût de leurs fonds propres tandis que leurs emprunts étaient assortis de primes de risque plus élevées. Les dépenses au titre des matériels d'information et de communication se sont en conséquence fortement réduites, d'abord dans les sociétés de haute technologie et les start-ups, puis dans les autres secteurs de l'économie, les entreprises commençant à douter de la rentabilité de ce type d'investissement. Les achats d'automobiles, notamment celles construites localement, se sont par ailleurs fortement contractés. Dans le même temps, l'appréciation continue du dollar jusqu'au milieu de 2001 a entravé la compétitivité des entreprises. Tout cela s'est traduit par un fort ralentissement de l'activité, accentué par le déroulement normal du cycle des stocks, essentiellement dans le secteur manufacturier. L'impact négatif immédiat des attaques terroristes sous la forme de perturbations dans les transports aériens, le tourisme et les services financiers, pourrait être de faible durée. Mais les retombées seront sans doute très marquées et plus durables, même s'il est difficile de les quantifier. Il faut s'attendre à ce que les consommateurs et les entreprises adoptent une attitude d'attentisme et diffèrent leurs décisions de dépenses dans la période actuelle de prime de risque plus élevée et de dégradation de la confiance. Deux éléments témoignent du fléchissement notable de l'activité : le flux régulier d'annonces de licenciements et la forte augmentation des ouvertures de dossiers pour l'assurance chômage.

***La croissance de la productivité est restée soutenue malgré la faiblesse de l'activité***

Malgré le ralentissement de l'activité, on constate que la croissance plus soutenue de la productivité tendancielle observée pendant la seconde moitié des années 90 s'est poursuivie. Le taux de progression de la productivité effective dans le secteur non agricole s'est dégradé pour des raisons conjoncturelles, s'établissant à 1¼ pour cent seulement sur les douze mois se terminant au troisième trimestre de 2001. C'est

cependant l'un des meilleurs résultats enregistrés depuis les années 60 en période de fort ralentissement économique, ce qui donne à penser que la tendance de la productivité est aujourd'hui plus favorable qu'elle ne l'a été pendant toute une génération. Malgré tout, les conséquences à plus long terme, pour la productivité et plus généralement pour la production, d'un besoin de sécurité accru et du renchérissement corrélatif des transactions pourraient en définitive n'être pas négligeables.

***Les coûts  
et les prix ont pu  
de ce fait rester  
maîtrisés***

La faiblesse de la demande durant l'année écoulée a entraîné une augmentation du taux de chômage, qui n'en demeure pas moins nettement en deçà du niveau dont on estimait il y a quelques années qu'il correspondait au plein emploi. Le marché du travail devenant moins tendu, la progression de la rémunération des salariés s'est stabilisée à en juger par la plupart des indicateurs, mais les coûts unitaires de main-d'œuvre se sont accélérés avec le ralentissement conjoncturel de la productivité, entraînant une nette dégradation globale des profits des entreprises, qui se sont contractés de 13 pour cent entre le deuxième trimestre de 2000 et le deuxième trimestre de 2001 et ont encore davantage diminué au troisième trimestre. L'indice implicite des prix à la consommation de base est resté très stable, à moins de 2 pour cent, bien que les prix de l'énergie aient fait monter quelque temps le taux d'inflation global. La stabilité de l'inflation sous-jacente résulte de la conjonction d'un excédent persistant, bien qu'en disparition, de la demande, compensé par l'effet de l'appréciation du dollar durant une période exceptionnellement longue sur les prix des biens et services échangeables.

***Les responsables  
ont rapidement  
réagi au  
ralentissement...***

La politique monétaire a réagi rapidement au ralentissement initial de l'activité, le taux de référence des fonds fédéraux ayant été réduit au total de 3 points jusqu'en août. L'objectif des autorités était d'éviter que le ralentissement de la formation de stocks et de l'investissement ne gagne l'ensemble de l'économie, affectant les consommateurs et menaçant la santé des institutions financières, sans pour autant compromettre les perspectives encore relativement satisfaisantes sur le plan de l'inflation. Cet objectif paraissait avoir été atteint avant les attaques terroristes. Après les

attaques terroristes, qui ont entraîné une plus forte demande de liquidités et une plus grande réticence à l'égard du risque, la Réserve fédérale a encore abaissé d'un point le taux de référence des fonds fédéraux, en le ramenant à 2 pour cent, c'est-à-dire à un niveau proche de zéro en termes réels et le plus bas depuis 1961. Elle a également procédé à des injections massives de liquidités durant plusieurs semaines afin que le système financier puisse continuer de fonctionner sans heurts et efficacement. C'est à juste titre qu'on retire maintenant ces liquidités. L'orientation de la politique budgétaire s'est aussi profondément modifiée : un train de mesures fiscales important a été adopté au printemps et on a encore desserré les cordons de la bourse après les attaques du 11 septembre (voir ci-après). En définitive, les modifications du solde du budget fédéral, autres que celles dues à la conjoncture, paraissent devoir atteindre au moins 190 milliards de dollars (1.9 pour cent du PIB) en 2001 et 2002, plus que lors de l'assouplissement de 1989-1992.

***... de sorte que  
la reprise devrait  
pouvoir s'engager  
au milieu de 2002***

Après la récession prévue pour la fin de 2001, il pourrait y avoir encore une période de croissance atone, les consommateurs s'efforçant d'accroître leur épargne en ce moment de plus grande incertitude et d'aggravation du chômage qui succède à une année et demie de contraction des patrimoines. Les entreprises, de leur côté, continueront très probablement de réduire leurs investissements fixes du fait d'une révision à la baisse des prévisions de chiffre d'affaires, préférant attendre que l'incertitude se dissipe. En outre, il est peu probable que les marchés étrangers constituent un élément de dynamisme durant encore plusieurs trimestres. Toutefois, la formation de stocks devrait donner une certaine impulsion à l'activité au début de 2002 sous l'effet des déstockages de grande ampleur déjà réalisés. Par la suite, la relance budgétaire mentionnée précédemment et une politique monétaire souple devraient permettre un redressement de la demande du secteur privé et de l'activité vers le milieu de l'année. A supposer que l'évolution politique et militaire ne provoque pas de nouvelles perturbations, le PIB réel devrait augmenter d'environ  $\frac{3}{4}$  pour cent en 2002, mais de près de  $2\frac{3}{4}$  pour cent en glissement annuel. On peut s'attendre à une nouvelle accélération à  $3\frac{1}{2}$ -4 pour

cent en 2003, à mesure que la demande contenue de consommation se libérera et que le stock excédentaire de capital se résorbera. Mais, dans l'intervalle, la dégradation conjoncturelle devrait rapidement accroître le sous-emploi des ressources sur le marché du travail, le taux de chômage atteignant 6¼ pour cent en moyenne en 2002 avant d'inverser sa course. Les excédents de capacités, se conjuguant à une baisse des prix de l'énergie, devraient faire reculer légèrement l'inflation, au moins jusqu'à la fin de 2002. Pour des raisons similaires, le solde extérieur devrait encore s'améliorer, le déficit des opérations courantes se stabilisant à environ 4 pour cent du PIB.

***Aussi longtemps que la récession paraît devoir être faible et qu'une nouvelle stimulation budgétaire est en vue, il faudrait veiller à la stabilité des taux d'intérêt***

Il est fort possible que certaines composantes de la demande fassent même preuve d'une plus grande faiblesse. La baisse des dépenses d'investissement des entreprises pourrait s'accélérer, ou la conjoncture mondiale pourrait encore se dégrader, vu la fragilité actuelle de la situation mondiale. Des événements défavorables pourraient compromettre la reprise prévue pour l'année prochaine. Si ce risque se concrétisait et si la décélération de l'activité devait persister, il pourrait être alors nécessaire de réduire à nouveau les taux d'intérêt. De toute façon, pour assurer une reprise, il faudra maintenir une forte stimulation monétaire jusqu'à la fin de 2002. Mais le maintien des taux d'intérêt à un faible niveau pour obtenir une reprise n'est pas sans danger. Cette stratégie incite le secteur privé à s'endetter de plus en plus, ce qui ne fait peut-être que reporter à plus tard le moment où les ménages et les entreprises devront assainir leur situation. De plus, si la faiblesse des taux d'intérêt finissait par provoquer une forte chute de la valeur extérieure du dollar, on ne pourrait écarter le risque d'une flambée inflationniste ou d'une instabilité financière. Dès lors que la reprise sera bien établie et que le volant de capacités inutilisées se sera résorbé, il conviendrait de freiner la stimulation monétaire en ramenant les taux d'intérêt à court terme à des niveaux plus neutres.

***La politique budgétaire est devenue bien plus expansionniste***

Le cap de la politique budgétaire a été sensiblement modifié en 2001. Au cours des sept années précédentes, de 1993 à 2000, le solde du budget fédéral, au départ fortement déficitaire, était devenu largement excédentaire, avec

une amélioration égale à 6 points de pourcentage de PIB, ce qui avait permis de ramener la dette fédérale détenue par le public de plus de 49 pour cent du PIB en 1993 à 35 pour cent à la fin 2000. Bien que partiellement dû à des restrictions des dépenses publiques, ce retournement du solde budgétaire avait largement tenu à une augmentation du ratio de prélèvements obligatoires qui, sous l'effet conjugué du dynamisme de l'économie, de l'alourdissement automatique de la fiscalité et du niveau élevé du cours des actions, s'était accru de 3 points de pourcentage de PIB pendant la même période. Estimant que cette tendance, si elle devait persister, ferait subir une sérieuse perte sèche à l'économie, la nouvelle Administration et le Congrès ont choisi d'alléger le poids de la fiscalité. D'ici 2006, les moins-values annuelles de recettes résultant des allègements d'impôt prévus devaient atteindre 1 pour cent du PIB, compte non tenu des dépenses supplémentaires d'intérêts qui en sont le corollaire, et culminer à 1¼ pour cent du PIB en 2010. Il a été également décidé d'avancer les effets de ces baisses d'impôts sur les revenus des ménages en procédant à des remboursements d'impôts durant l'été, à hauteur de 0.4 pour cent du PIB. La nouvelle loi adoptée prévoit des réductions des taux marginaux d'imposition, des allègements fiscaux pour encourager l'investissement dans l'enseignement post-secondaire et la constitution d'épargne en vue de la retraite, et des réductions, puis la suppression en 2010, des droits de succession.

**... sans compromettre jusqu'à présent les prévisions concernant la situation budgétaire des administrations publiques à moyen terme...**

Ce changement d'orientation a été accentué par les événements du 11 septembre 2001. Le Président a rapidement obtenu l'autorisation de dépenser 40 milliards de dollars (0.4 pour cent du PIB) pour réagir aux attaques. Cette somme sera vraisemblablement dépensée sur plusieurs années. Un montant supplémentaire de 15 milliards de dollars destiné à aider les compagnies aériennes du pays a été également approuvé, plusieurs de ces compagnies luttant déjà pour leur survie avant le 11 septembre. Dernièrement, les instances législatives ont commencé d'élaborer un nouveau train de mesures de relance pour lequel le gouvernement a proposé un montant de 60 à 75 milliards de dollars, limite que le Congrès pourrait fort bien dépasser. Même avec des mesures ne s'élevant qu'à 60 milliards de dollars, si la plupart

d'entre elles concernent l'exercice 2002, le budget sera probablement déficitaire pour ce même exercice. Un ensemble trop important de mesures pourrait faire monter les taux d'intérêt à long terme, annulant une partie des effets expansionnistes des mesures budgétaires et nuisant à l'efficacité de l'assouplissement monétaire. Aucune décision n'a encore été prise quant au choix précis des mesures, mais il faudrait que les responsables s'en tiennent à deux principes : les mesures devraient avoir des conséquences budgétaires temporaires et non durables, de manière à préserver l'intégrité de la situation budgétaire à moyen terme, et il faut qu'elles maximisent l'impulsion donnée aux dépenses et à l'activité pour un coût (net) donné en termes de recettes. Il convient en particulier que les incitations fiscales privilégient les mesures temporaires les plus susceptibles d'engendrer des dépenses supplémentaires des ménages (en concentrant les baisses d'impôts sur les catégories qui ont une forte propension marginale à consommer) et des entreprises (en favorisant les investissements supplémentaires et non les dépenses en capital antérieures). De fait, un train de mesures trop important et mal conçu pourrait même se révéler contre-productif si les marchés en viennent à considérer que les finances publiques sont compromises. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas encore le scénario le plus probable, car l'État fédéral devrait rester en mesure de rembourser une proportion substantielle de sa dette au cours des dix années à venir. L'expérience de cette année montre également que les projections budgétaires à l'horizon de dix ans sont entourées de très nombreuses incertitudes.

***... bien que ces prévisions tablent sur l'alourdissement automatique de la fiscalité et un faible niveau de dépenses discrétionnaires***

Un désendettement persistant, s'il se concrétise à moyen terme, pourrait faire naître des pressions à l'avenir en vue d'obtenir de nouveaux allègements d'impôts. De fait, dans le cadre de la législation actuelle, l'absence d'indexation des seuils fixés pour l'Alternative Minimum Tax (impôt minimum alternatif) – méthode parallèle utilisée pour calculer les impôts sans pratiquement aucune déduction – pourrait être contestée à l'avenir, 35 millions de contribuables devant être assujettis à cet impôt d'ici 2010. De plus, un certain nombre d'allègements fiscaux temporaires devraient venir à expiration avant cette date. Il semble

donc bien, si l'on considère tous ces facteurs, que l'on puisse tabler sur un sensible alourdissement automatique de la fiscalité. Néanmoins, la marge de manœuvre disponible pour agir dans ces différents domaines dépendra en définitive de l'aptitude du gouvernement à limiter, comme il le prévoit, la croissance annuelle des dépenses discrétionnaires à plus de 2 points au-dessous de la croissance du PIB nominal. Cet objectif sera difficile à réaliser vu l'accroissement probable des dépenses militaires. Il faut aussi que le gouvernement maîtrise les dépenses au titre des programmes obligatoires. Les réformes envisagées pourraient dégager des économies, mais des pressions s'exercent également pour élargir les programmes obligatoires, notamment en vue de la mise en place d'une prestation en faveur des personnes âgées pour le remboursement des médicaments sur ordonnance.

***La stabilité  
à long terme  
des finances  
publiques reste  
à assurer vu  
l'évolution non  
viable de la Social  
Security  
et de Medicare***

De fait, les conséquences, du point de vue des dépenses, des systèmes publics de soins de santé et de retraite des personnes âgées sont intenable. A plus long terme, le financement de deux programmes fédéraux – les pensions du régime Social Security et l'assurance Medicare – n'ira pas sans difficultés. Ces deux dispositifs concernent les personnes âgées, et les problèmes auxquels ils se trouveront confrontés résultent en partie du départ en retraite de la génération du baby boom. De plus, l'allongement ininterrompu de l'espérance de vie et la surestimation de l'inflation par l'indice des prix à la consommation, sur lequel les retraites sont indexées, posent également des problèmes. Un certain nombre de solutions peuvent être envisagées, mais l'une d'entre elles – l'augmentation régulière des taux de cotisation à la Social Security – ne semble guère avoir de chances d'être retenue. Deux mesures possibles pour rétablir l'équilibre sont l'introduction d'une forme ou une autre de lien entre l'âge de départ en retraite et l'espérance de vie à partir de 2025, date à laquelle l'ajustement actuel aura été intégralement opéré (tout en laissant aux individus la possibilité de prendre une retraite anticipée avec une réduction correspondante des prestations), et une légère limitation de l'indexation des pensions sur les salaires et les prix. La création de comptes privés en sus des pensions du régime Social Security pourrait également contribuer à

compléter les pensions publiques à moyen terme, comme le recommandait une précédente *Étude*. Il sera probablement nécessaire d'augmenter l'épargne obligatoire pour financer la transition d'un système public largement fondé sur la répartition à un système plus largement capitalisé, avec une certaine redistribution entre les générations. Les diverses options de réforme sont actuellement étudiées par une commission présidentielle. S'agissant des soins de santé, toutes les réformes actuellement proposées impliquent une augmentation des dépenses au titre des personnes âgées, sans assurer de couverture pour le sixième de la population non âgée qui n'a aucune assurance médicale, alors même qu'il paraît inévitable de freiner la progression à long terme des dépenses publiques pour les soins de santé.

**... L'étape suivante de la réforme fiscale devrait porter sur les groupes encore assujettis à des taux élevés...**

Même avant les allègements d'impôt récemment votés, les États-Unis étaient un pays à charge fiscale relativement faible : en 2000, seuls cinq pays Membres de l'OCDE avaient un coefficient de pression fiscale (ensemble des recettes fiscales, y compris celles perçues par les États et les collectivités locales, rapportées au PIB) inférieur à celui des États-Unis. Il est cependant un certain nombre de domaines dans lesquels les taux légaux sont très élevés. Les taux supérieurs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les successions en sont un exemple frappant, et le taux de l'impôt sur les sociétés ne figure plus parmi les plus faibles de la zone de l'OCDE. En conséquence, les efforts futurs de réforme fiscale ne devraient pas seulement viser à répartir également les allègements de la fiscalité, étant donné que des taux élevés d'imposition risquent d'introduire des distorsions économiques en modifiant le comportement des individus. De plus, les contribuables à revenu élevé semblent plus sensibles que les autres aux modifications de la fiscalité – de sorte que le produit des impôts collectés auprès de ce groupe pourrait augmenter si les taux d'imposition qui lui sont applicables baissaient. Certains ont suggéré de revenir au plafond de 28 pour cent en vigueur entre 1986 et 1992. Dans un souci d'équité, une telle réduction devrait être associée à un élargissement du seuil de sortie du crédit d'impôt au titre des revenus du travail, afin de réduire les taux marginaux effectifs élevés qui frappent

les personnes se situant dans cette partie à faible revenu de la distribution des revenus.

**... et viser  
à alléger  
l'imposition  
du capital...**

La réforme du système inégal d'imposition du capital est tout aussi importante que la réduction de la progressivité des taux marginaux d'imposition. Les autorités des États-Unis considèrent de longue date que l'imposition du capital entraîne une perte de bien-être pour la collectivité. Globalement, près de la moitié des actifs des personnes physiques sont détenus sous une forme telle que leur rendement est exonéré de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Même la plupart des entreprises ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés. En revanche, le capital des personnes physiques détenu par le biais de grandes sociétés est lourdement imposé, le taux global d'imposition atteignant presque 62 pour cent dans certains États. Les revenus non distribués par les sociétés sont taxés légèrement moins, grâce au faible taux d'imposition des plus-values. Et lorsque ces impôts ont été acquittés, le capital est à nouveau imposé, à la mort du propriétaire. Le rendement effectif de l'impôt sur les successions est peu élevé par rapport à la valeur totale du patrimoine personnel ; néanmoins, le taux marginal supérieur est plus élevé que dans beaucoup d'autres pays, et il semble bien que cet impôt freine la formation de capital. Il encourage certainement les stratégies d'optimisation successorale bien au-delà du niveau socialement optimal. La suppression en dernier ressort de l'impôt sur les successions ainsi que l'élimination de la possibilité de réévaluer au moment du décès l'assiette de l'impôt futur sur les plus-values pourraient améliorer l'efficacité, même si ces mesures ne bénéficient au premier chef qu'à un nombre très restreint de contribuables.

**... en privilégiant  
progressivement  
une fiscalité  
fondée sur la  
consommation**

En imposant le revenu du capital et non pas la consommation provenant de ce revenu, on introduit un biais dans le système fiscal, dans la mesure où la consommation qui découle en définitive de l'épargne est plus faible, au fil du temps, qu'elle ne le serait si elle intervenait immédiatement. En conséquence, un système qui taxe la consommation plutôt que le revenu devrait théoriquement remédier à cet inconvénient et améliorer de ce fait le bien-être économique. Les tentatives antérieurement faites dans le sens d'un

impôt fondé sur la consommation ont mis en lumière les problèmes que cela soulève. En conséquence, il est compréhensible qu'on ait préféré conserver un impôt sur le revenu en réduisant le degré auquel les revenus de certaines formes d'épargne sont taxés.

***On pourrait à défaut réduire les taux des impôts sur les sociétés et sur les plus-values et autoriser la déductibilité de la plupart des dépenses d'éducation***

Le meilleur moyen de passer à un impôt fondé sur la consommation serait de modifier progressivement le système actuel. Une démarche associant une baisse du taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, l'exemption des dividendes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et une forte réduction des taux de l'impôt sur les plus-values irait dans ce sens et pourrait être renforcée par des relèvements progressifs des plafonds fixés pour les contributions à divers régimes d'épargne exonérés d'impôt. La dernière loi fiscale va dans une certaine mesure dans cette direction puisqu'elle rétablit à leur valeur initiale les plafonds fixés pour les contributions aux comptes individuels de retraite. De telles mesures contribuent certes à alléger l'imposition du capital financier, mais le problème de l'imposition du capital humain reste entier. Toute réforme future devrait chercher à veiller à ce que le revenu de ce capital ne soit pas traité différemment des autres formes de capital. Dans le cadre du système modifié d'imposition du revenu actuellement proposé, ce résultat pourrait être atteint en autorisant la déductibilité de l'impôt sur le revenu de la plupart des dépenses d'éducation. Le revenu du capital humain ne serait imposé qu'une fois réalisé – le rendement du capital humain serait alors assujéti à un régime d'imposition identique à celui des pensions. En conséquence, la décision d'élargir la déductibilité des dépenses d'éducation, prévue par la récente réforme fiscale, est judicieuse et devrait même être renforcée. Néanmoins, les autorités n'ont pas saisi l'occasion d'élargir l'assiette de l'impôt sur les sociétés en supprimant un certain nombre d'allègements fiscaux tout en abaissant simultanément le taux de l'impôt. On constate même une tendance à l'augmentation des déductions spéciales.

***Dans le même temps, on pourrait facilement atténuer la complexité du système fiscal pour réduire le coût de respect des dispositions fiscales***

Si le régime d'imposition du revenu des personnes physiques doit rester plus ou moins identique à ce qu'il est actuellement, il conviendrait alors d'en atténuer la complexité. Tout en abaissant le coût de respect des obligations fiscales, cela améliorerait la transparence, ce qui faciliterait le recadrage des incitations du point de vue politique et du point de vue du bien-être général. Les exemples de difficultés inutiles abondent. On peut notamment citer la multiplication de déductions spécifiques liées au statut de l'individu et à l'utilisation faite du revenu. Aucun contrôle d'ensemble n'étant exercé sur ces déductions, il existe par exemple de multiples définitions des enfants à charge et des dépenses d'éducation. De plus, il faut limiter le coût de ces déductions en prévoyant leur réduction à mesure que le revenu augmente. En 2000, il existait 22 seuils de sortie de ce type, de sorte que des contribuables appartenant à la même tranche de revenu pouvaient se voir appliquer jusqu'à quatre taux marginaux effectifs différents. De fait, la multiplicité des déductions spéciales et les seuils de sortie qui leur sont associés sont responsables d'inégalités horizontales. Un autre domaine où une simplification est nécessaire est celui de l'imposition des prestations de la Social Security, dans la mesure où les règles sont complexes aux faibles niveaux de revenu et diffèrent de celles en vigueur pour d'autres formes de fiscalité. Puisque la moitié du coût de ces pensions est financé sur des revenus après impôt, il conviendrait de n'imposer que la moitié de ces prestations. L'uniformisation de ce pourcentage offrirait également l'avantage de faire disparaître les contre-incitations actuelles à épargner par le biais de régimes de pension, contre-incitations auxquelles sont confrontées les personnes à faible revenu. Enfin, une simplification majeure consisterait à mettre un terme à l'impôt minimum alternatif. Si le reste du système fiscal est bien conçu, ce système de butoir est inutile et conduit à un grave cumul des coûts de respect des obligations fiscales.

***Ces propositions de réforme doivent être introduites dans une optique de neutralité par rapport aux recettes***

Les réformes qui précèdent doivent être introduites de manière à ne pas compromettre le solde budgétaire. Un certain nombre de déductions qui bénéficient essentiellement aux contribuables à revenu élevé pourraient être supprimées pour aider à alléger la fiscalité du revenu du capital. La déductibilité actuelle des intérêts hypothécaires (quelle que soit l'utilisation faite du prêt) et les impôts des États sur le revenu constituent des exemples particulièrement flagrants à cet égard. La mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée serait peut-être un moyen de financer une partie des réformes fiscales recommandées plus haut et irait dans le sens de l'imposition de la consommation. De plus, si l'on taxait le logement, la consommation que représente l'occupation d'une résidence principale à titre de propriétaire serait effectivement assujettie à l'impôt. Mais la mise en place d'une telle taxe devrait être soigneusement pesée. Une coopération serait nécessaire entre les différents niveaux d'administration pour veiller à ce que les bases d'imposition soient communes, en utilisant pour ce faire les travaux actuellement menés par les États. De plus, des taxes supplémentaires sur la valeur ajoutée prélevées au niveau des États, même si elles se substituaient aux taxes en vigueur sur les ventes, pourraient alourdir le coût de respect des dispositions fiscales. Ces coûts doivent être mis en balance avec les avantages procurés par le dispositif d'ensemble et la plus grande neutralité de l'imposition des dépenses.

***Des taxes liées à l'environnement pourraient également être mises en œuvre***

En ce qui concerne les taxes environnementales, de précédentes *Études* ont proposé de recourir soit à la fiscalité, soit à des programmes de plafonnement et d'échanges pour faire en sorte que les consommateurs soient confrontés au coût social marginal de la consommation de produits ayant des externalités négatives. On estime en particulier qu'un relèvement de la fiscalité de l'essence permettrait d'internaliser tous les coûts liés à l'utilisation de ce produit, mais l'ampleur de la hausse requise serait assez limitée. Étant donné la réticence à alourdir même modérément l'imposition de l'essence, l'adoption d'une réglementation élevant le niveau requis de rendement énergétique des véhicules utilitaires légers (4 × 4 notamment) pour le rapprocher de celui fixé pour les voitures de tourisme pourrait

constituer un pis-aller intéressant. Un tel dispositif pourrait être encore plus efficace si l'on mettait en place un système d'échange de permis de consommation de carburants entre les constructeurs automobiles. La principale externalité liée à la conduite de véhicules à moteur, notamment dans les zones urbaines, n'est cependant pas la pollution mais le coût des encombrements imposé aux autres. C'est par l'utilisation de péages que l'on réduit le mieux le temps perdu dans les encombrements de la circulation, et des études pilotes réalisées aux États-Unis montrent l'efficacité de ce type d'instrument. Une réduction sensible des émissions de gaz à effet de serre exigerait probablement une nouvelle série de mesures, idéalement une taxe sur la teneur en carbone du gaz naturel et du charbon ou un système efficace de plafonnement et d'échange des droits d'émission. Les initiatives technologiques, les accords volontaires, les dispositifs d'information et d'enregistrement ainsi que la réforme de la réglementation peuvent clairement jouer un rôle, mais ces mesures seront probablement plus coûteuses au total pour atteindre un donné niveau de réduction d'émissions qu'un mécanisme fondé sur le marché.

***Les investissements en infrastructures ont été insuffisants dans certains domaines, tels que le transport aérien...***

L'insistance placée par la politique budgétaire sur le freinage des dépenses s'est traduite, dans certains domaines, par une insuffisance des investissements publics d'infrastructure. Le secteur du transport aérien commercial en est l'exemple le plus frappant. Le contrôle du trafic aérien relève des autorités fédérales, tandis que les investissements dans les aéroports dépendent dans une large mesure des collectivités locales, qui bénéficient cependant d'importantes subventions fédérales pour les projets approuvés au niveau central. L'insuffisance des investissements a été l'une des causes des retards de plus en plus importants (bien qu'aujourd'hui la sécurité puisse être la contrainte majeure, vu la baisse de la demande due aux attentats terroristes). Une plus large participation de capitaux privés dans ces deux domaines et des mesures visant à assurer un accès raisonnable de tous les transporteurs aux aéroports encombrés auraient des effets positifs, de même que l'introduction de la concurrence au niveau de la tarification des créneaux de décollage et d'atterrissage. L'État fédéral possède par ailleurs plusieurs bases aériennes qui

pourraient être cédées au secteur privé en vue de leur conversion en aéroports commerciaux, ce qui contribuerait à accroître les capacités. En ce qui concerne le renforcement de la sécurité, il serait souhaitable que les autorités fédérales jouent un plus grand rôle, afin de rétablir la confiance du public dans le système (caractérisé jusqu'à présent par des incitations insuffisantes), mais on pourrait recourir à un régime de licence sans prise en charge totale par les pouvoirs publics.

***... tandis que dans le secteur des télécommunications les autorités de régulation n'ont pas encore remédié aux problèmes que soulève l'accès local***

En revanche, l'insuffisance des infrastructures n'a pas été un problème dans le secteur des télécommunications. Les investissements dans ce domaine ont été plus importants que ceux réalisés au cours des cinq dernières années dans celui des ordinateurs. Du fait des ventes antérieures de fréquences aux enchères, la concurrence a abaissé le coût d'utilisation des téléphones mobiles. Les organismes gouvernementaux devraient supporter l'intégralité des coûts liés à l'utilisation des fréquences qui leur sont actuellement attribuées, pour les pousser à utiliser des espaces moins recherchés, les fréquences ainsi libérées pouvant alors être vendues pour accroître rapidement les capacités disponibles pour le secteur privé. En ce qui concerne les liaisons par voie terrestre, il a fallu veiller à ce que la concurrence permette de faire baisser les prix imposés aux consommateurs au même rythme que les coûts. Le secteur des télécommunications est très fortement réglementé au niveau de l'État fédéral, des États et des collectivités locales. La législation de 1996 a tenté de renforcer la concurrence à la fois sur les marchés locaux et sur les marchés inter-États en conditionnant l'entrée de chaque opérateur local en place sur le marché des appels à longue distance à l'ouverture de son marché local. Cette politique a eu un succès d'abord limité, mais qui tend à se confirmer. Il conviendrait d'envisager de plus lourdes sanctions à l'encontre des opérateurs en place qui ne coopèrent pas avec les nouveaux entrants afin d'accélérer le processus et d'abaisser ainsi les obstacles à l'entrée dans l'ensemble du secteur.

***La déréglementation du secteur de l'électricité a obtenu des résultats mitigés...***

La déréglementation du secteur de l'électricité a eu jusqu'à présent des résultats mitigés. En juillet 2000, les marchés de l'électricité avaient été libéralisés dans 24 États, et 18 autres envisageaient une déréglementation. La nature exacte des mesures de libéralisation ayant varié en fonction des États, les résultats obtenus ont été très divers. En Californie en particulier, la libéralisation des prix de gros (prix spot), alors même que les prix de détail étaient réglementés et que la mise en place de nouvelles infrastructures avait été limitée pendant de nombreuses années, a conduit à une situation temporairement chaotique. Une réduction, due à la sécheresse, de la fourniture d'hydroélectricité, conjuguée à l'incapacité chronique d'augmenter les capacités, a eu pour effet que la demande a dépassé l'offre aux prix de détail réglementés, surtout parce que les prix de l'électricité ne sont pas fixés en temps réel. Dans le même temps, cinq compagnies seulement se partageant l'essentiel des centrales électriques de l'État, un comportement oligopolistique a été possible sur le marché du gros. Les producteurs ont pu accroître leurs recettes en freinant l'offre en périodes de pointe, ce qui a fait monter les prix spot bien au-dessus du niveau justifié par l'alourdissement des coûts des combustibles. Le résultat global a été que les prix de gros de l'électricité ont été multipliés par dix en un an. Cette hausse n'a été freinée que lorsque l'État fédéral a introduit des plafonds de prix au printemps 2001.

***... et une solution fondée sur le jeu du marché doit être rapidement trouvée***

Face à la demande excédentaire d'électricité en Californie, la solution à long terme ne peut présenter un risque persistant de conjonction de coupures tournantes, de plafonnements de prix et d'interventions de l'État sur le marché de l'électricité. A l'heure actuelle, des réglementations fédérales plafonnent les prix de l'électricité et obligent les propriétaires de centrales à vendre leur production à des prix qui ne peuvent dépasser ce niveau. Malgré ce plafonnement, il y a incitation à investir en Californie, en dépit des normes environnementales plus strictes appliquées par cet État, dans la mesure où les plafonds sont trois fois plus élevés que les prix pratiqués dans d'autres régions du pays. Il faudrait, que le gouvernement de l'État de Californie laisse plus généralement fluctuer les prix de

détail en fonction de la demande. Lorsqu'un relèvement des prix de détail a été autorisé cette année, les économies ont été telles qu'en octobre les prix spot en Californie avaient été ramenés au niveau de ceux des autres grands marchés américains. Élément tout aussi important, une tarification au détail reflétant les coûts mettrait un terme à la dégradation des finances publiques de la Californie, qui, pour 2001, représente 1.4 pour cent du produit de cet État (0.2 pour cent du PIB des États-Unis) et menace sa cote de crédit. Il faudrait que tous les consommateurs finissent par se voir appliquer des tarifs en temps réel, ce qui limiterait le pouvoir oligopolistique des producteurs. Les contrats à long terme contribueront largement à atténuer les risques liés à la réalisation de nouveaux investissements de capacité, mais ces contrats devraient être négociés sur une base concurrentielle. Si le gouvernement californien a largement recours à de tels contrats, ce sont les contribuables, et non les actionnaires, qui supportent les risques financiers – à moins que le gouvernement de l'État de Californie n'ait à interdire l'accès à une électricité à moindre prix à l'avenir. Il conviendrait de réduire encore les retards de planification qui freinent la construction de nouvelles centrales et lignes de transport et d'intensifier l'effort de mise en place d'un réseau national reposant sur le principe de libre accès. Globalement, comme la nouvelle Administration l'a reconnu, il est clairement nécessaire d'accroître l'offre d'énergie du pays, bien qu'il ne faille pas ignorer l'intérêt de mesures destinées à freiner la demande.

***D'importantes  
distorsions  
persistent  
dans le secteur  
de l'agriculture...***

Les politiques gouvernementales concernant l'agriculture doivent être profondément remaniées. Les dépenses consacrées aux diverses formes de soutien ont fortement augmenté entre 1996 et 2000, malgré la réforme de 1996 qui visait à réduire ces dépenses de 75 pour cent au cours de cette période. Fort heureusement, l'augmentation des dépenses n'a pas été directement liée à la production courante ou au maintien des prix à un niveau supérieur aux prix du marché, et n'a donc pas ouvertement faussé les décisions concernant les superficies cultivées et le choix des cultures, l'objectif étant de soutenir les revenus des agriculteurs. Néanmoins, après quatre années consécutives d'aides d'urgence, les considérations d'aléa moral pourraient peser

de plus en plus lourd. Les États-Unis ont par ailleurs représenté une part grandissante des aides totales versées aux agriculteurs dans la zone de l'OCDE ces dernières années. Les aides accordées dans les autres secteurs de l'économie sont limitées dans le temps et généralement réservées aux personnes démunies, alors que la grande majorité des paiements gouvernementaux aux agriculteurs vont à des ménages déjà prospères ou à des sociétés. L'application d'un critère de ressources aux aides de l'État est un moyen de réduire la dépendance de plus en plus généralisée dans ce secteur. Dans le même temps, il conviendrait d'entreprendre de nouveaux efforts pour dissocier les paiements de la production courante ou passée en réduisant le soutien des prix du marché, notamment pour le lait et le sucre.

***... et la politique commerciale a généralement été orientée dans le sens de la libéralisation, mais avec des exceptions notables***

La politique des États-Unis dans le domaine du commerce international a fait l'objet de controverses. D'une part, ce pays ne cesse d'avancer des propositions de libéralisation dans le cadre d'un nouveau cycle commercial mondial, d'accords régionaux ou de traités bilatéraux. Cette année, l'Administration a demandé au Congrès une « trade promotion authority », grâce à laquelle tous les accords soumis devront être soit acceptés soit rejetés sans amendements. Ce pouvoir faciliterait la conclusion de nouvelles négociations, comme celles que toutes les parties souhaitent voir s'engager plus tard cette année sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce. La Chambre des représentants examine actuellement une loi d'habilitation, mais le projet de texte comporte de nombreuses dispositions restrictives qui pourraient lier à l'excès les négociateurs. Dans le même temps, l'Administration a travaillé à la conclusion d'un accord de libre-échange au niveau de l'hémisphère et signé un accord bilatéral avec la Jordanie. Alors même qu'ils s'emploient ainsi à faire progresser la libéralisation, les États-Unis étudient la possibilité d'imposer des mesures restrictives dans le secteur de la sidérurgie et se sont engagés sur une voie analogue pour le bois d'œuvre résineux. De telles restrictions sont préjudiciables à l'efficacité économique et si les restrictions aux importations de produits sidérurgiques devaient détourner une partie de la production vers d'autres marchés, cela pourrait susciter des pressions pour l'adoption de mesures de réciprocité, ce qui

ne ferait qu'aggraver les tensions commerciales. Un groupe de règlement des différends de l'OMC a jugé le Foreign Sales Repeal and Extraterritorial Income Exclusion non conforme aux obligations des États-Unis à l'égard de l'OMC. Cette loi permet d'exclure de l'impôt sur les sociétés certains revenus de source étrangère. Il a été fait appel à cette décision. Enfin, certains se sont inquiétés de la disposition prévue par la nouvelle loi qui oblige le gouvernement à verser le produit des amendes antidumping ou droits compensateurs au secteur d'activité concerné.

### *Pour conclure*

Après une période d'expansion économique d'une longueur sans précédent, le climat économique des États-Unis s'est très brutalement modifié au cours de l'année écoulée, cette évolution ayant été accentuée par les conséquences des attaques terroristes du 11 septembre. L'économie paraît maintenant être probablement entrée dans une récession qui ne devrait être que de faible durée. Le fléchissement de l'activité a rapidement entraîné la disparition de l'excédent de demande et des tensions inflationnistes naissantes, notamment parce que l'accélération sous-jacente de la croissance de la productivité semble avoir bien résisté. L'activité pourrait commencer à se redresser au milieu de 2002, le taux de croissance s'établissant à seulement à environ  $\frac{3}{4}$  pour cent en 2002, après un résultat estimé de 1 pour cent en 2001. Un certain nombre d'incertitudes sur le plan mondial et intérieur assombrissent les perspectives, notamment le risque que la confiance des consommateurs ne se dégrade davantage ou que le ralentissement de l'investissement des entreprises persiste. D'ores et déjà, la politique monétaire a été rapidement assouplie sans compromettre les objectifs d'inflation. De nouvelles baisses sensibles des taux d'intérêt pourraient être nécessaires si ces risques devaient se concrétiser. Il faudra en tout cas une période prolongée de faibles taux d'intérêt pour établir la reprise, mais une fois que celle-ci sera bien en place, il conviendrait de ramener les taux d'intérêt à des niveaux plus neutres. L'ajustement substantiel de la politique budgétaire sera également utile. La rapide mise en œuvre des remboursements d'impôts en 2001 et une série de réductions régulières d'impôts qui se traduiront au bout du compte par une moins-value de

recettes de 1¼ pour cent du PIB d'ici 2010 sont venues au bon moment du point de vue conjoncturel. Mais il faudra concevoir soigneusement les nouvelles mesures, tant en ce qui concerne leur ampleur que leur durée, si l'on veut éviter des effets contreproductifs. En tout état de cause, il faut agir rapidement pour assurer la viabilité de Medicare et de la Social Security. Un allègement des impôts sur le capital physique et sur le capital humain améliorerait le bien-être économique et, très vraisemblablement, les perspectives de croissance. Les taux supérieurs marginaux de l'impôt sur le revenu devraient être encore abaissés et la complexité du système fiscal atténuée, l'introduction éventuelle d'une taxe sur la valeur ajoutée et d'impôts environnementaux assurant la stabilité des recettes. Il faudrait prendre de nouvelles initiatives de réforme de la réglementation et de privatisation dans les secteurs des télécommunications, du transport aérien et de l'électricité, en prévoyant cependant des mesures à l'encontre des comportements oligopolistiques. Le processus de transformation structurelle dans lequel est engagée l'économie ne doit pas être entravé par des aides à des secteurs particuliers tels que la sidérurgie et l'agriculture. Conférer au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour les négociations commerciales sans les assortir de fortes contraintes serait un moyen de convaincre les agents économiques de l'attachement des États-Unis à une plus grande libéralisation des échanges malgré les efforts rendus inévitables pour faire face aux conséquences du 11 septembre. En résumé, les fondamentaux économiques restent sains et devraient produire de nouveau leurs effets dans un avenir relativement proche, mais il reste à accomplir un ensemble de réformes structurelles de nature à améliorer les performances économiques à plus long terme.

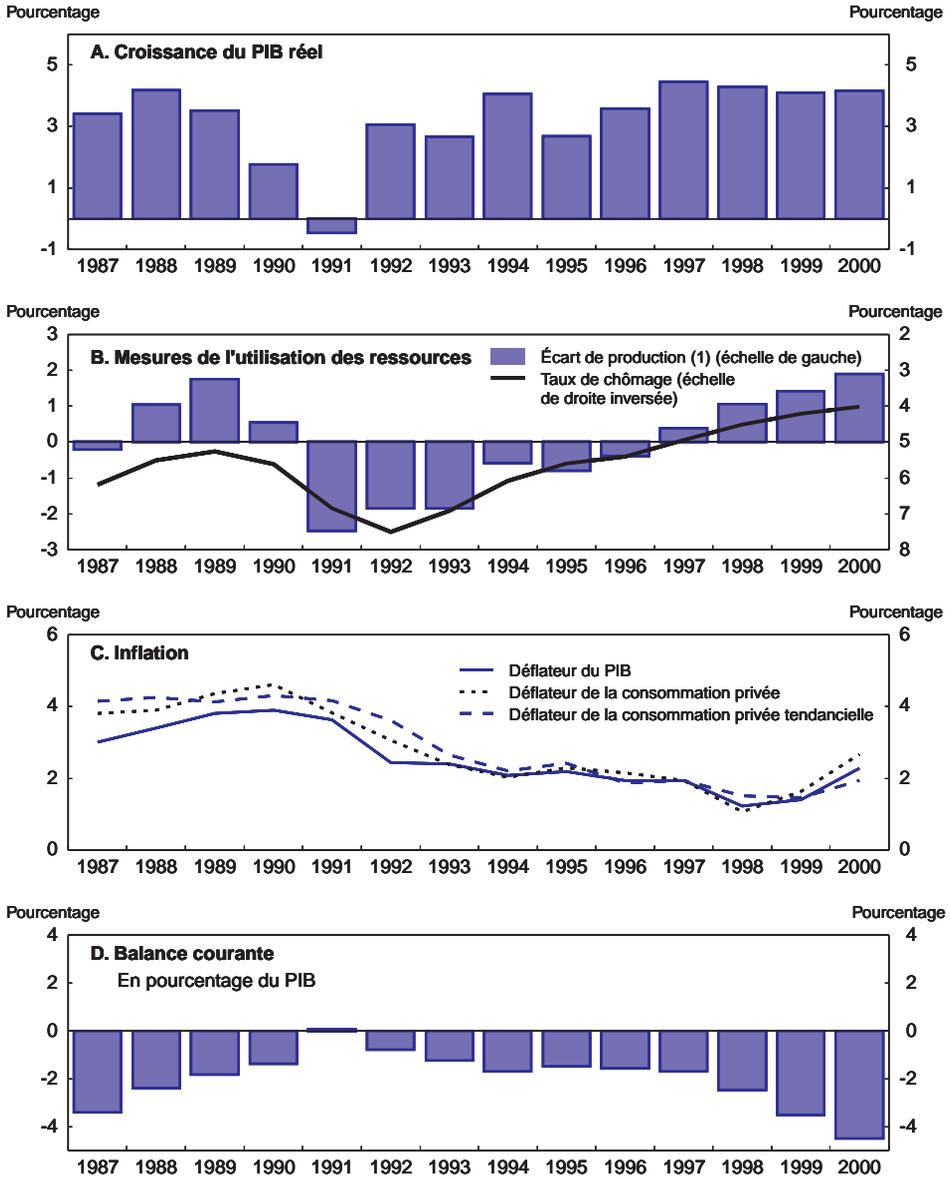
# I. Évolution récente et perspectives

## **La demande et la production se sont fortement ralenties à la fin de 2000 puis ont commencé de décroître l'été dernier**

Après trois années de croissance à un taux supérieur à 4 pour cent, l'activité est restée soutenue pendant le premier semestre 2000 mais s'est fortement ralentie pendant les six mois suivants. En 2000, la variation sur quatre trimestres du PIB réel a été de 2¾ pour cent alors que sur l'année, la croissance atteignait 4.1 pour cent, rythme comparable à celui des trois années précédentes (graphique 1, partie A). La demande interne s'est un peu modérée en 2000, mais ce ralentissement a été compensé par une dégradation du solde extérieur moins accusée que précédemment (tableau 1). Malgré le ralentissement constaté vers la fin de l'année, le taux moyen d'utilisation des ressources a été élevé et le chômage est tombé à 4 pour cent (partie B) et même moins pendant un court laps de temps. Sous l'effet conjugué de la demande excédentaire et de la hausse des prix de l'énergie, les indicateurs globaux de l'inflation se sont inscrits en hausse (partie C), et le déficit de la balance des opérations courantes s'est encore creusé (partie D).

Les bons résultats économiques de ces dernières années ont reflété une accélération de la production potentielle, pour une large part liée aux innovations dans le domaine des technologies de l'information. Ces gains de productivité ont permis de dégager des profits qui ont favorisé les dépenses en équipements de haute technologie et fortement gonflé le cours des actions. L'amélioration du patrimoine des ménages et la progression des gains ont fait monter en flèche les dépenses de consommation, notamment en biens durables et logements. La demande s'étant accrue encore plus rapidement que l'offre, les capacités globales de production ont été soumises à de très fortes tensions. Un écart conjoncturel positif, que l'on estime à 2 pour cent du PIB potentiel, a fait son apparition l'an dernier. La fin de l'année 2000 a cependant été marquée par une assez brutale décélération de la demande due à l'effet conjugué du resserrement de la politique monétaire (voir chapitre II), d'un choc énergétique défavorable (voir chapitre IV) et d'un changement notable de l'analyse des marchés concernant les performances futures des sociétés en termes de plus-values boursières, notamment

Graphique 1. Indicateurs économiques globaux



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

Source : OCDE.

Tableau 1. **Contributions à la croissance du PIB**  
Points de pourcentage, en volume, prix de 1996, indices en chaîne

	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Consommation privée	2.1	2.4	3.2	3.4	3.3	2.0
Investissement résidentiel privé	0.3	0.1	0.3	0.3	0.0	0.2
Investissement non résidentiel privé	1.1	1.4	1.5	1.0	1.3	-0.6
Consommation et investissement du secteur public	0.2	0.4	0.3	0.6	0.5	0.8
<b>Demande intérieure finale</b>	<b>3.7</b>	<b>4.3</b>	<b>5.3</b>	<b>5.2</b>	<b>5.0</b>	<b>2.6</b>
Formation de stocks	0.0	0.4	0.2	-0.2	-0.1	-1.7
<b>Demande intérieure totale</b>	<b>3.7</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>1.0</b>
Exportations nettes	-0.2	-0.3	-1.2	-1.0	-0.8	0.2
<b>PIB</b>	<b>3.6</b>	<b>4.4</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>1.2</b>
<i>Pour mémoire :</i>						
Taux de croissance de :						
Consommation privée	3.2	3.6	4.8	5.0	4.8	2.9
Investissement non résidentiel privé	10.0	12.2	12.5	8.2	9.9	-3.7

1. Variation au cours du premier semestre en taux annualisé.

Source : Bureau of Economic Analysis.

dans le secteur technologique. La longue période d'expansion des investissements dans les produits de pointe avait entraîné une forte accélération de l'accumulation de capital. Lorsque les entreprises ont pris conscience qu'un tel rythme n'était pas tenable, elles ont réduit la cadence et pratiqué des coupes franches dans leurs dépenses d'équipement. Bien que les fournisseurs aient entrepris sans tarder de réduire leurs stocks, le fléchissement encore plus rapide de la demande s'est traduit par une élévation du ratio stocks/ventes, des réductions encore plus sévères devenant de ce fait nécessaires. La faiblesse de la demande des entreprises et des consommateurs a entraîné une baisse régulière de la production manufacturière globale et de l'utilisation des capacités qui s'est amorcée au quatrième trimestre 2000.

Le ralentissement a été particulièrement remarquable dans le secteur manufacturier. Jusqu'au milieu de l'an dernier, la production s'était accélérée (tableau 2), essentiellement dans le secteur des produits de haute technologie, notamment les semi-conducteurs, et les véhicules automobiles. En conséquence, les taux d'utilisation des capacités dans ces secteurs avaient largement dépassé leurs moyennes de longue période. Dans l'industrie automobile, le taux d'utilisation atteignait plus de 85 pour cent, contre 77 pour cent en moyenne à long terme, tandis que pour les semi-conducteurs il était proche de 100 pour cent, soit 20 points de plus que sa moyenne à long terme. Signe supplémentaire d'un excédent de la

Tableau 2. **Production et utilisation des capacités dans les industries manufacturières**  
 Pourcentage de variation sur toute la période en taux annuels

	1998	1999	2000 S1	2000 S2	2001 S1
Production manufacturière	3.6	6.1	7.5	-1.6	-6.6
Industries de haute technologie	36.8	42.4	73.5	31.6	-18.8
<i>dont</i> : Semi-conducteurs	46.2	52.6	113.4	30.6	-24.0
Production manufacturière hors industries de haute technologie	0.7	2.7	1.7	-5.1	-5.1
<i>dont</i> : Véhicules automobiles	1.3	5.6	8.1	-25.7	12.1
<i>Pour mémoire :</i>					
Taux d'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier <sup>1</sup>	80.2	81.0	82.0	79.3	75.6
Taux d'utilisation des capacités dans les industries de haute technologie <sup>1</sup>	79.1	81.5	88.9	83.1	67.1

1. Niveaux en fin de période.

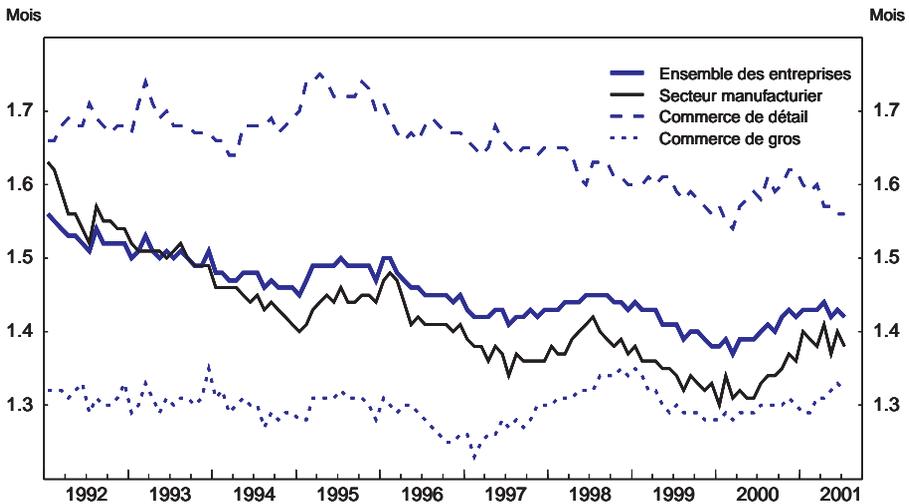
Source : Board of Governors of the Federal Reserve System.

demande dans le secteur des technologies de pointe : les prix des mémoires DRAM sont montés en flèche tandis que ceux des ordinateurs, qui avaient baissé de 15 à 20 pour cent par an, se sont nettement ralentis. Au second semestre 2000, le rythme de l'activité dans les secteurs de haute technologie a fléchi, et la production de véhicules automobiles s'est effondrée. De fait, le taux de croissance annualisé de la production manufacturière a chuté de 9 points entre le premier et le second semestres de l'année. Durant l'année 2001, la production a jusqu'ici reculé de 6½ pour cent en taux annuel, et l'utilisation des capacités dans le secteur manufacturier est revenue en août à 74.6 pour cent, en dessous du point bas enregistré lors de la dernière récession. Dans le secteur des technologies de pointe, l'utilisation des capacités est tombée à son niveau le plus faible depuis 25 ans. Le repli a été spectaculaire dans le secteur des semi-conducteurs, où le taux d'utilisation des capacités s'est établi à près de 60 pour cent en août. La baisse des taux d'utilisation parmi les fabricants a été généralisée, les catégories de produits durement touchées par l'évolution du dollar accusant une faiblesse particulièrement prononcée.

### ***Le ralentissement de l'activité est imputable au recul de la formation de stocks et des dépenses d'équipement***

Dans la mesure où l'on n'avait généralement pas prévu un ralentissement de l'activité d'une telle ampleur, le second semestre 2000 a été marqué par un fort gonflement involontaire des stocks, et le ratio stocks/ventes s'est à nouveau inscrit en hausse (graphique 2). Au quatrième trimestre, les entreprises ont ralenti le rythme d'accumulation des stocks, et pendant les six premiers mois de 2001 les

Graphique 2. Ratios stocks/ventes



Source : US Census Bureau.

stocks ont diminué, ce qui s'est traduit, selon les estimations, par une réduction de  $1\frac{3}{4}$  point du taux de croissance annualisé du PIB. Les détaillants semblent avoir assez bien réussi à liquider leurs stocks excédentaires, mais les fabricants de biens durables, notamment d'ordinateurs et de produits électroniques, ont vu leur ratio stocks/ventes s'élever jusqu'à la fin de l'été.

L'investissement en matériels et logiciels s'est accru en moyenne d'environ 11 pour cent en 2000, soit un taux à peine inférieur à celui des deux années précédentes (tableau 3). Il a très fortement progressé au premier semestre de l'année, dans la mesure notamment où les entreprises ont procédé à des achats qu'elles avaient reportés dans l'attente du changement de millénaire. Les dépenses en termes réels se sont ensuite nettement ralenties au troisième trimestre et ont reculé pendant les trois derniers mois de l'an 2000, le mouvement de baisse se poursuivant jusqu'ici en 2001. L'investissement dans les équipements informatiques a progressé en moyenne de près de 20 pour cent en 2000, soit un rythme comparable à celui des deux années précédentes, mais en termes réels les dépenses se sont nettement ralenties au second semestre de l'année et ont reculé au début de 2001. L'investissement en équipements industriels a, quant à lui, progressé de quelque 11 pour cent en 2000, mais son rythme de croissance s'est modéré au second semestre de l'année. En revanche, l'investissement en matériel de transport a baissé sur l'ensemble de l'année ; déjà faible au début de 2000, il a

Tableau 3. **Investissement fixe non résidentiel en termes réels**  
 Pourcentage de variation, taux annuel

	Variation annuelle moyenne				Variations au cours de la période		
	1997	1998	1999	2000	2000 S1	2000 S2	2001 S1
Investissement fixe non résidentiel	12.2	12.5	8.2	9.9	12.3	6.8	-3.7
Matériels et logiciels	13.3	14.6	11.8	11.2	13.7	5.1	-6.2
Matériels et logiciels de traitement de l'information	21.8	22.7	17.9	20.4	23.9	15.5	-8.4
Matériels industriels	2.6	4.0	0.5	11.1	15.9	7.2	0.6
Matériels de transport	8.4	11.8	17.5	-2.5	-3.4	-15.3	-8.8
Autres matériels	10.9	9.3	0.9	4.8	8.2	1.4	-4.1
Structures	9.1	6.8	-2.0	6.2	8.3	12.4	4.2
<i>Pour mémoire :</i>							
Prix des matériels et logiciels	-2.7	-3.9	-2.6	-1.1	-0.8	-0.4	-3.2
Prix des matériels et logiciels de traitement de l'information	-7.0	-9.0	-6.7	-3.1	-2.5	-2.1	-6.3

Source : Bureau of Economic Analysis.

fortement reculé au second semestre, sous l'effet des réductions drastiques des achats de camions et d'automobiles. Tout au long du deuxième trimestre 2001, les achats de matériel de transport ont encore légèrement diminué.

Globalement, la forte contraction des dépenses des entreprises a, semble-t-il, été une réaction rapide à la constatation d'une expansion exagérément forte des capacités dans nombre de secteurs, étant donné l'augmentation du coût du capital (voir plus loin) et la réévaluation des prévisions de bénéfices dans certains secteurs. Malgré la forte poussée des dépenses en technologies de l'information, cette surcapacité de production a été difficilement décelable en raison de la rapidité avec laquelle la demande a progressé au milieu de l'année 2000. Néanmoins, un tel rythme d'accumulation du capital n'était pas tenable, du fait de l'alourdissement du coût des emprunts, du tassement des cours des actions et d'un raffermissement des prix des biens d'équipement. En particulier, les prix des matériels et logiciels informatiques, qui avaient diminué de plus de 7 pour cent en taux annuel moyen entre 1995 et 1999, n'ont baissé que de 3 pour cent en 2000. Bien que l'investissement ait jusqu'à présent continué de reculer, son taux actuel de croissance est encore suffisant pour couvrir la dépréciation des équipements et continuer d'augmenter le stock net de capital à un rythme de l'ordre de 1¼ pour cent par an.

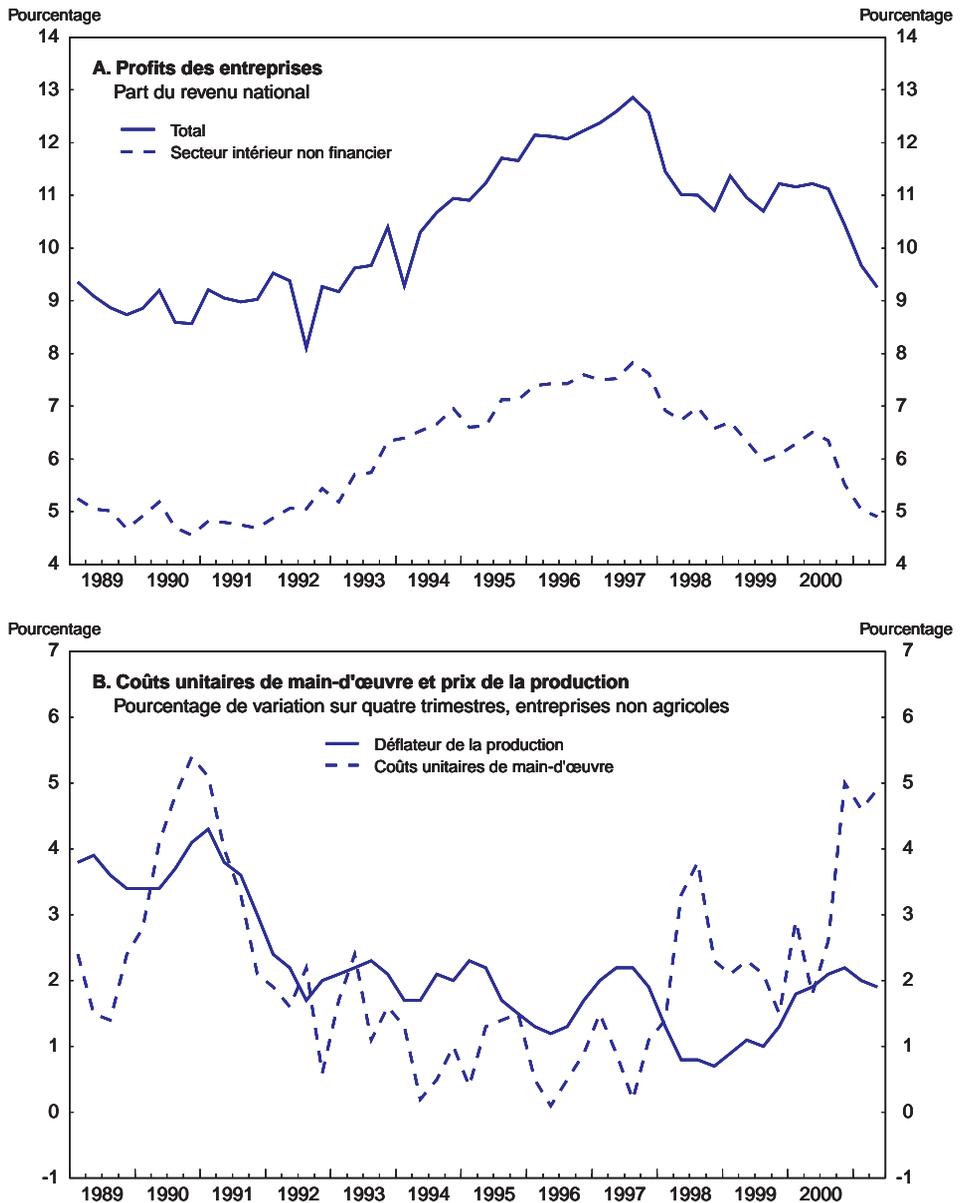
L'investissement en structures non résidentielles a gagné plus de 6 pour cent en 2000 après avoir reculé de 2 pour cent l'année précédente. La construction

d'usines a repris, et les dépenses réelles en immeubles de bureaux se sont sensiblement accélérées en raison de la faiblesse des superficies disponibles. La construction de structures utilisées pour la prospection et le forage a très fortement augmenté en raison des prix élevés du pétrole et du gaz naturel, et cette tendance soutenue s'est poursuivie dans les premiers mois de 2001. Cette année, le rythme de croissance de l'investissement global en structures s'est jusqu'ici fortement ralenti, les superficies disponibles recommençant à augmenter.

En moyenne, les bénéfices des sociétés se sont accrus de 6.2 pour cent en 2000 mais, à l'instar de la production et des dépenses d'équipement, ils se sont inscrits en forte hausse au premier semestre pour se ralentir ensuite. Si les profits réalisés à l'étranger ont continué d'augmenter tout au long de l'an dernier, les profits réalisés aux États-Unis ont fléchi au quatrième trimestre au point de finir l'année au-dessous de leurs niveaux de l'année précédente. La faiblesse des profits d'origine intérieure a surtout concerné les entreprises non financières, qui ont toutes généralement souffert au second semestre de l'année, les industries manufacturières étant cependant les plus touchées. La dégradation générale s'est poursuivie pendant les premiers mois de cette année, les bénéfices réalisés à l'étranger s'inscrivant à leur tour en baisse tandis que ceux des entreprises financières américaines ont quelque peu diminué. Au premier trimestre 2001, les bénéfices des sociétés ont chuté de plus de 20 pour cent en taux annuel par rapport à leur point haut du troisième trimestre 2000. Au deuxième trimestre, la part des profits dans le revenu national est tombée à 9¼ pour cent, son niveau le plus bas depuis 1993 (graphique 3, partie A). La hausse des coûts de main-d'œuvre, la dépréciation du capital et l'envolée des prix de l'énergie ont comprimé les marges bénéficiaires, tandis que la faiblesse de la demande et l'appréciation du dollar empêchaient bon nombre d'entreprises fabriquant des biens exportables de relever comme elles l'auraient voulu leurs prix de production (partie B).

Parallèlement à la révision en baisse des prévisions de rentabilité future des sociétés, on constate une dégradation des bilans des entreprises dans certains secteurs, notamment les télécommunications. La dette globale des entreprises a rapidement augmenté ces dernières années pour financer des dépenses d'équipement, des rachats d'actions et des fusions, ce qui a porté la dette des sociétés non financières à un nouveau sommet par rapport à leur production. La charge d'intérêts s'est alourdie pour les entreprises notées en catégorie spéculative, des écarts sur les obligations à rendement élevé s'étant creusés l'an dernier dans la mesure où le taux des impayés sur les obligations à haut risque atteignait son plus haut niveau depuis 1991. Ces écarts s'étaient néanmoins nettement resserrés au début de cette année grâce à la détente de la politique monétaire, mais ils se sont accentués après les attentats terroristes de septembre. Jusqu'au milieu de l'année, en raison du ralentissement de la production et des dépenses d'équipement, les entreprises avaient réduit leurs emprunts, préférant puiser dans leurs liquidités pour financer leurs opérations. La proportion de crédits à court terme

Graphique 3. Coûts et profits des entreprises



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

dans l'encours total de la dette était tombée à moins de 40 pour cent, et les engagements totaux à court terme rapportés aux actifs liquides se trouvaient à leur niveau le plus bas depuis 25 ans.

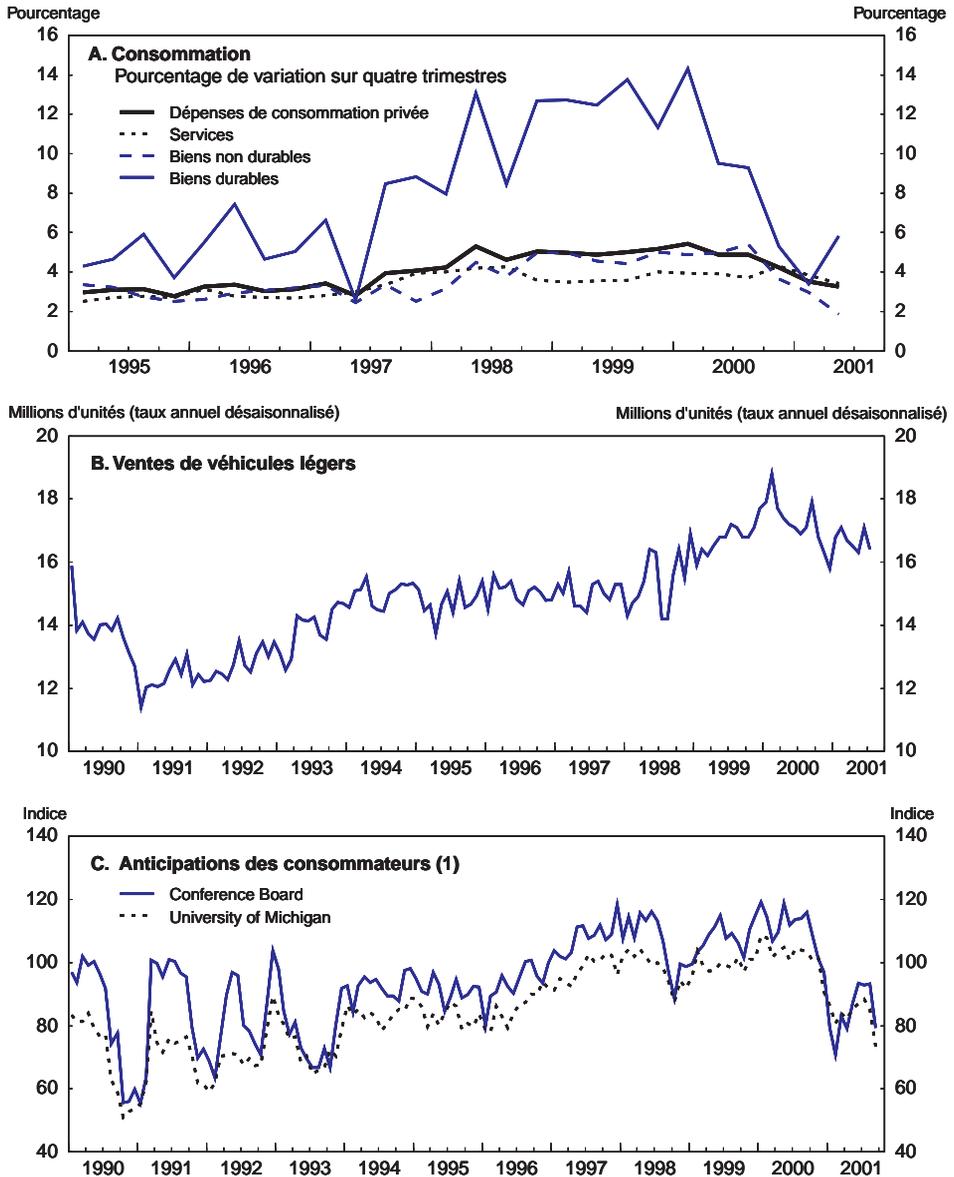
### ***Les dépenses des ménages semblent avoir retrouvé un rythme plus tenable***

Après avoir rapidement augmenté en 1998 et au début de 1999, l'investissement résidentiel en termes réels s'est stabilisé à des niveaux relativement élevés, les taux d'intérêt hypothécaires s'étant inscrits en forte hausse jusqu'au milieu de 2000. Au second semestre de l'an dernier, les taux d'intérêt hypothécaires toujours élevés et la réduction de l'actif net ont contribué à un recul de l'investissement résidentiel, mais au début de 2001, les taux hypothécaires avaient perdu environ 1½ point, ce qui a suffi à compenser les effets négatifs de la réduction du patrimoine et de la dégradation de la confiance. En conséquence, l'investissement résidentiel a modérément progressé au premier semestre 2001, et les prix des logements ont continué d'augmenter. Au deuxième trimestre 2001 (derniers chiffres disponibles), l'indice des prix de revente des logements existants a gagné 8½ pour cent par rapport à son niveau de l'année précédente, soit 2 points de plus que sur les quatre trimestres précédents. Dans le cas des logements neufs, la variation sur quatre trimestres de l'indice des prix à qualité constante a été de 4 pour cent, contre moins de 3 pour cent un an plus tôt.

Les dépenses de consommation en termes réels ont augmenté en moyenne de 4¾ pour cent l'an dernier, à peu près autant que l'année précédente. Cette rapide progression moyenne masque cependant le sensible ralentissement intervenu en cours d'année. Après avoir atteint près de 6 pour cent en taux annuel au premier trimestre 2000, la croissance de la consommation réelle s'est ralentie aux alentours de 3 pour cent à la fin de l'an dernier et au début de cette année (graphique 4). Le recul des ventes l'an dernier a été particulièrement accusé pour les biens durables, notamment les véhicules automobiles, dont la forte progression, au taux annuel de 20 pour cent au début de 2000, a été effacée pendant les derniers mois de l'année. Au premier semestre 2001, les achats de biens de consommation durables ont repris, les ventes de véhicules automobiles montant en flèche grâce aux promotions généreuses visant à écouler les stocks. Les ventes de biens non durables, notamment de vêtements et de produits alimentaires, ont fléchi vers la fin de l'an dernier, tandis que les achats de services, notamment les services aux entreprises et aux particuliers, tendaient à se tasser cette année.

La très forte expansion de la consommation ces dernières années a résulté de la rapide augmentation du patrimoine des ménages. Le taux d'épargne des personnes physiques, qui avait été en moyenne supérieur à 8½ pour cent entre 1952 et 1994, a fortement chuté les années suivantes, en raison d'une amélioration de la situation financière des ménages (graphique 5). De fait, tel qu'il est habituellement mesuré, le taux d'épargne a oscillé aux alentours de son point bas

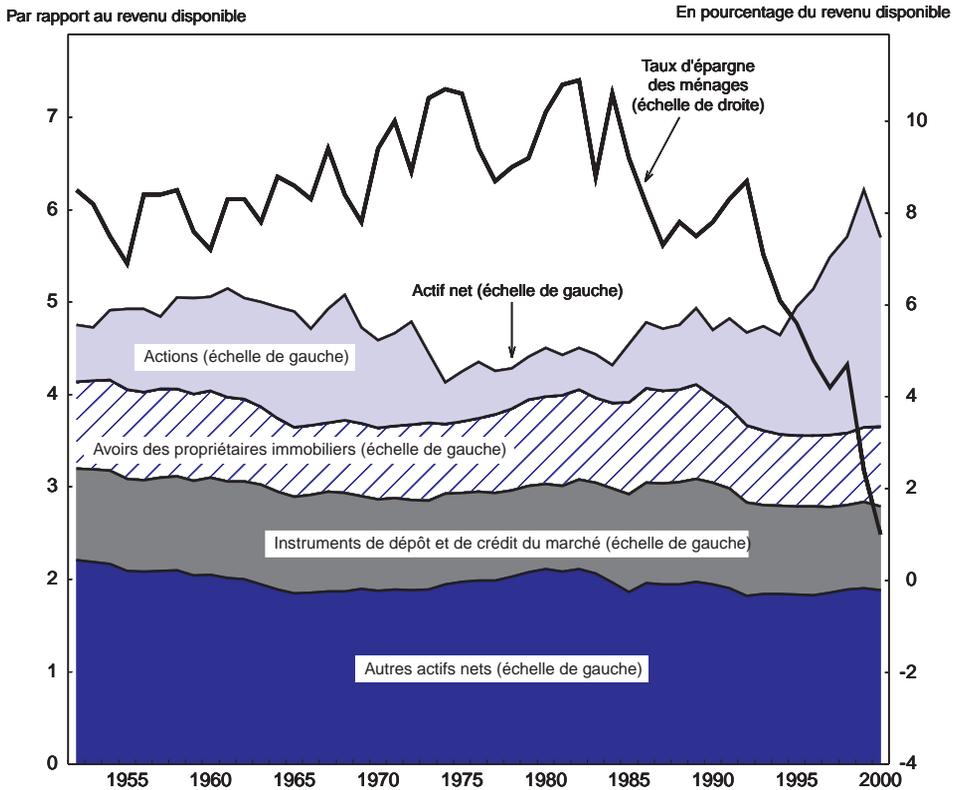
Graphique 4. Ralentissement de la consommation privée



1. University of Michigan 1966 : 2 = 100 ; Conference Board 1985 : 2 = 100.

Source : Bureau of Economic Analysis et Data Resources Incorporated.

Graphique 5. Taux d'épargne et actif net des personnes physiques



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

d'après-guerre en 2000 et tout au long du premier semestre 2001. L'augmentation de l'actif net des ménages pendant la seconde moitié des années 90 a essentiellement tenu à des achats d'actions de sociétés, qui avaient bénéficié de la forte poussée des plus-values (tableau 4). L'investissement net dans de nouveaux actifs n'a représenté qu'une petite fraction de l'augmentation du patrimoine des ménages. Ceux-ci ont même vendu entre 1994 et le début de 2001 un montant net de 1 900 milliards de dollars de titres qu'ils détenaient directement, bien qu'il soit probable que ces ventes aient été largement compensées par une augmentation des titres détenus de manière indirecte (fonds communs de placement et fonds de pension). Des plus-values ont été réalisées sur un large éventail d'actifs,

Tableau 4. **Variation de l'actif net des ménages par source**  
Milliards de dollars

	1994-99	2000	2001 S1
Variation de l'actif net	17 964	-875	-532
<i>dont</i> : Variation de la valeur marchande de toutes les actions	11 602	-2 604	n.d.
Variation des plus-values	16 018	-1 058	-648
<i>dont</i> :			
Actions de sociétés	7 301	-1 758	-603
Parts de fonds communs de placement	1 132	-253	-221
Réserves d'assurance vie et de fonds de pensions	3 293	-219	-264
Immobilier	2 114	987	409
Autres	2 178	184	32
Variation de l'investissement net	2 282	277	149
<i>dont</i> :			
Actions de sociétés	-1 263	-484	-251
Parts de fonds communs de placement	970	230	174
Investissement physique net	2 184	524	235
Autres	391	7	-9

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System.

mais les plus importantes ont concerné les titres de sociétés, qu'ils soient directement ou indirectement détenus. Ces plus-values n'étant pas comptabilisées dans le revenu des personnes physiques, il n'est pas étonnant que le taux d'épargne tel qu'il est habituellement mesuré ait été si faible (on trouvera à l'encadré 1 une analyse des différentes mesures de l'épargne).

Si la détention d'actions s'est généralisée au cours des dix dernières années, les avoirs boursiers restent encore essentiellement le fait de la classe aisée. En 1998, près de la moitié des ménages possédaient un portefeuille de titres contre moins d'un tiers en 1989, la progression ayant été particulièrement forte parmi les groupes à revenu intermédiaire<sup>1</sup>. Néanmoins, les ménages les plus aisés (appartenant à la tranche supérieure de 5 pour cent de la distribution des actifs nets) détiennent toujours les deux tiers du volume total des titres et la grande majorité de l'ensemble des actions détenues directement (Bertaut et Starr-McCluer, 2000). Si la répartition inégale du patrimoine a conduit certains observateurs à s'interroger sur l'importance de l'effet de richesse sur la consommation globale, Maki et Palumbo (2001) ont procédé récemment à une ventilation de l'épargne et du patrimoine en fonction du revenu et du niveau d'instruction (à partir d'une combinaison de micro-données et de macro-données) pour mettre en évidence un canal direct entre l'actif net et les dépenses de consommation. Ils constatent que la baisse de l'épargne totale des ménages entre le début des années 90 et 2000 peut être attribuée pour la quasi-totalité aux groupes de familles ayant bénéficié de la plupart des gains en capital au niveau

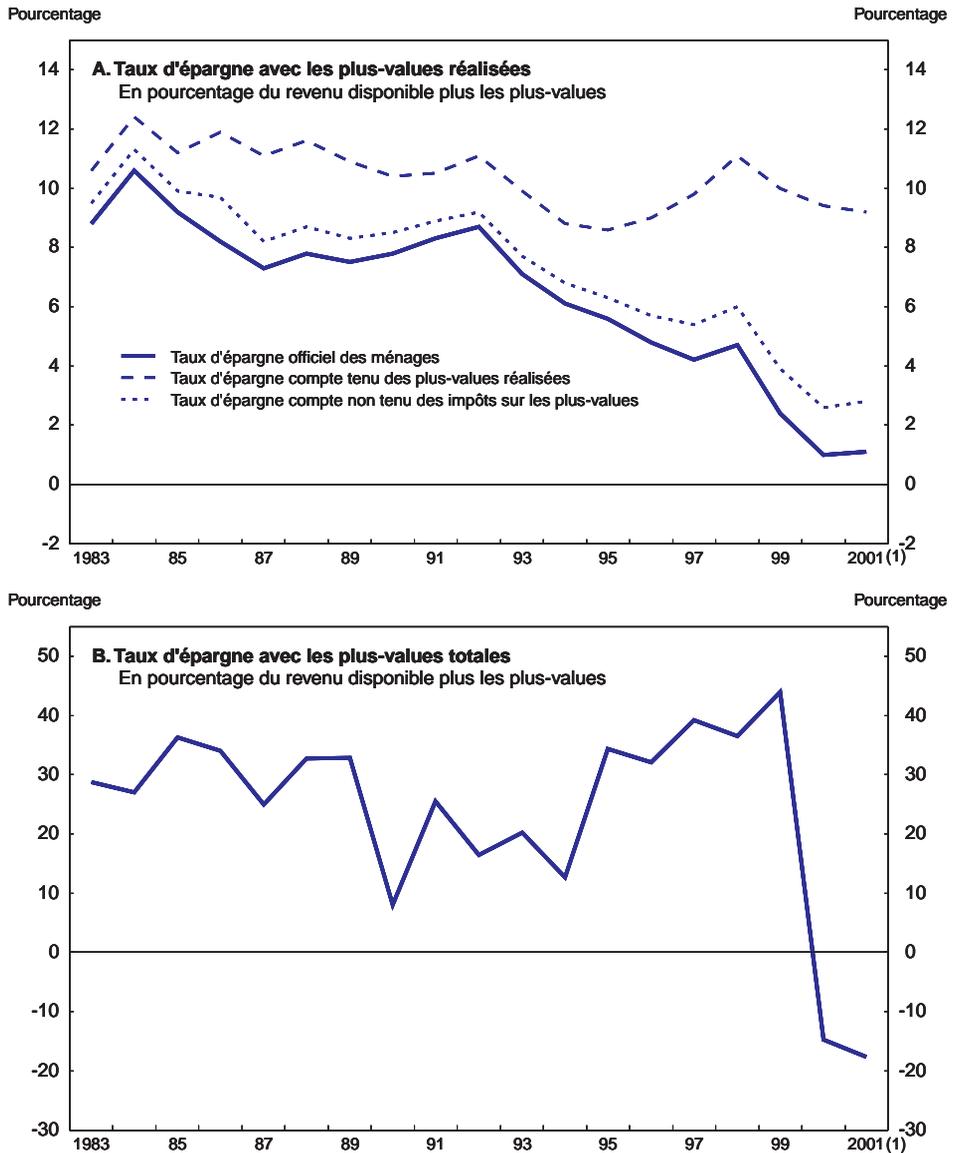
**Encadré 1. Différentes mesures de l'épargne<sup>1</sup>**

Le taux d'épargne officiel est généralement un mauvais indicateur de la santé financière des ménages ; en particulier, une forte baisse de ce taux n'est pas nécessairement le signe d'une consommation effrénée des ménages américains. Si la tendance haussière du marché des valeurs a presque certainement fait baisser l'épargne par le biais d'effets classiques de richesse, elle a aussi affecté le taux d'épargne mesuré en raison de l'intervention d'autres mécanismes. Ce phénomène s'explique par la façon dont les plus-values sont traitées dans les comptes nationaux du revenu et de la production (National Income and Product Accounts – NIPA). L'épargne y est définie comme le revenu dégagé de la production courante, moins les impôts sur les personnes physiques, les intérêts versés et les biens et services consommés. En conséquence, le revenu et l'épargne des personnes physiques ne prennent pas en compte les plus-values réalisées ou latentes, tandis que les impôts sur les plus-values réalisées sont traités comme une dépense et sont soustraits du revenu et de l'épargne des personnes physiques. Il va de soi que ces paiements d'impôt gonflent l'épargne publique dans la même proportion qu'ils réduisent l'épargne des personnes physiques et n'ont pas d'effet direct sur le produit intérieur brut, mais le taux d'épargne calculé selon le NIPA sous-estime l'augmentation réelle des ressources des ménages – en soustrayant ces impôts du revenu mais sans comptabiliser comme tel les plus-values réalisées.

On estime que dans la seconde moitié des années 90 les plus-values réalisées ont augmenté de près de 30 pour cent par an pour s'établir en 2000 à un niveau égal à 9 pour cent du revenu disponible des personnes physiques, et les impôts sur les plus-values ont représenté une part croissante des impôts versés par les personnes physiques. En conséquence, les impôts acquittés sur ces plus-values ont de plus en plus réduit le taux d'épargne officiel (graphique 6, partie A). En 2000, le taux d'épargne officiel des ménages était de 1 pour cent à peine. Si les impôts acquittés sur les plus-values réalisées n'avaient pas été considérés comme une dépense courante, le taux d'épargne aurait affiché un niveau positif de 2½ pour cent. Bien que l'estimation corrigée des impôts sur les plus-values soit toujours supérieure au taux d'épargne officiel, elle suit la même tendance décroissante depuis le début des années 90. Néanmoins, lorsque l'on ajoute les plus-values réalisées (nettes d'impôts) au revenu courant, la part des ressources courantes non consommées atteint 8½ pour cent en 2000. A la différence du taux d'épargne officiel, cette mesure affiche un recul beaucoup plus modéré au cours des dix dernières années, ce qui permet d'appréhender les effets de l'augmentation du patrimoine sur le comportement des ménages.

Une mesure qui prend en compte les plus-values réalisées passe bien évidemment à côté d'une part importante de l'augmentation du patrimoine des ménages – l'augmentation des plus-values latentes. La mesure élargie de la variation des ressources des ménages – actif net – couvre à la fois les plus-values réalisées et les plus-values latentes. Quoique beaucoup plus instable que les autres mesures de l'épargne, une mesure fondée sur le patrimoine net met en évidence une élévation du taux d'épargne au cours des années 90, qui s'est établi à plus de 40 pour cent en 1999 avant de chuter l'an dernier (partie B)<sup>2</sup>.

Graphique 6. Différentes mesures du taux d'épargne  
En pourcentage du revenu disponible



1. Premier semestre 2001.

Source : Bureau of Economic Analysis et Congressional Budget Office.

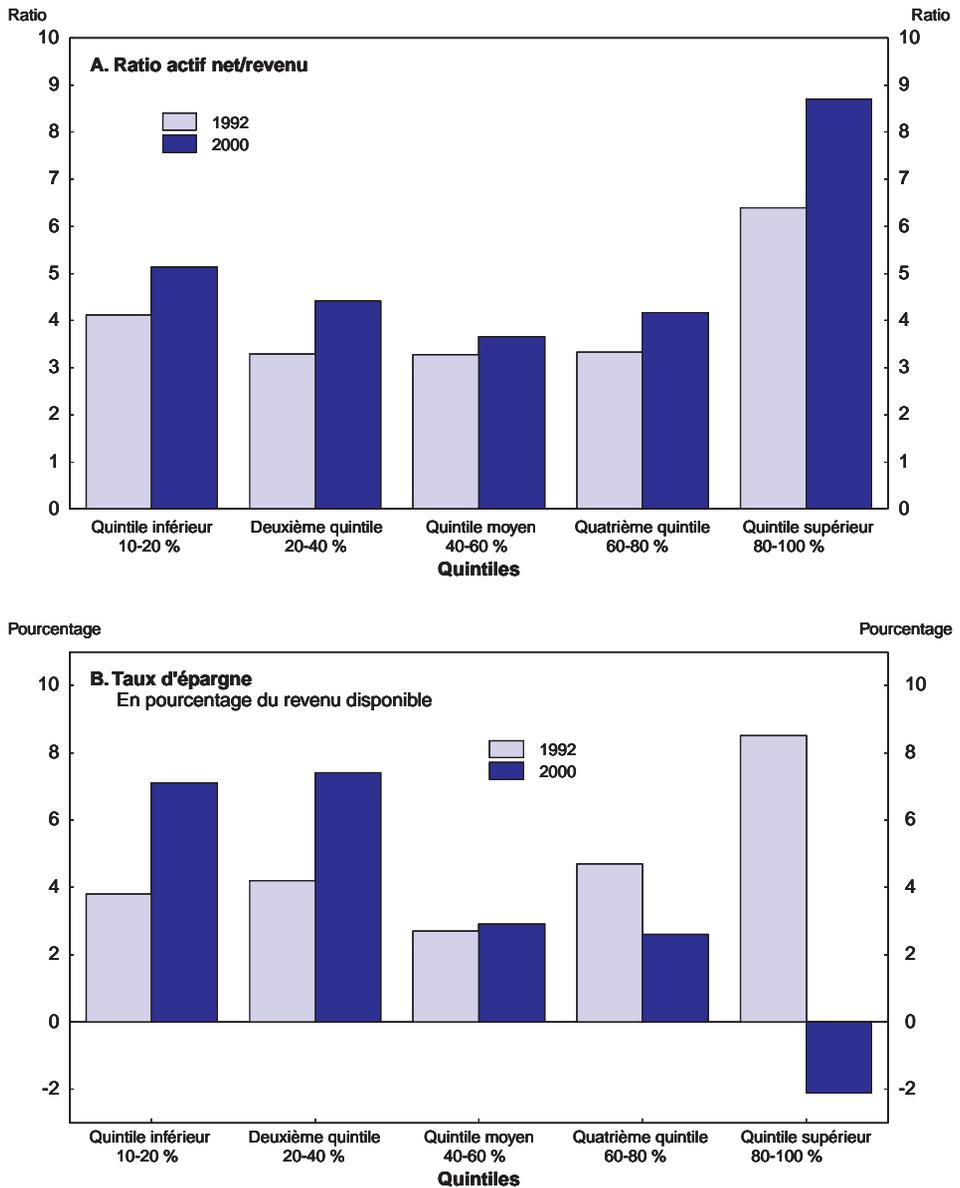
**Encadré 1. Différentes mesures de l'épargne (suite)**

Il existe d'autres biais par lesquels la tendance haussière du marché boursier a contribué à faire reculer le revenu et l'épargne mesurés des ménages. Dans les comptes nationaux, les cotisations des entreprises aux plans de retraite sont classées dans la catégorie « autre revenu du travail ». Lorsque les entreprises réalisent des plus-values sur les actifs placés dans leurs plans de retraite, le montant des cotisations nécessaires pour assurer le financement du système est réduit. Ainsi, une hausse du marché boursier fait baisser la croissance mesurée des salaires et des traitements, même si le solde des plans de retraite des salariés continue d'augmenter et si les bénéficiaires continuent de recevoir des prestations inchangées. Lusardi *et al.* (2001) estiment que depuis 1995 la très forte augmentation des sommes accumulées sur les comptes d'épargne retraite n'a eu aucune incidence sur le taux d'épargne mesuré par les comptes nationaux. Ces sommes étant incluses dans le patrimoine net, la mesure de l'épargne élargie présentée dans la partie B rend compte de cette augmentation. Si le revenu et l'épargne mesurés des personnes physiques sont sous-évalués, c'est également le fait de la tendance des sociétés à réduire les versements de dividendes, qui sont inclus dans le revenu des personnes physiques, pour privilégier la réalisation de plus-values, lesquelles ne le sont pas. Étant donné la difficulté de répartir l'épargne entre les secteurs des personnes physiques, des sociétés et de l'État, il est bon de signaler qu'en 2000, le taux national d'épargne – à 18.1 pour cent – a été nettement plus élevé qu'en 1993 où il avait atteint le point bas de 15.6 pour cent, et n'était que légèrement inférieur à sa moyenne des 40 dernières années.

1. Un certain nombre de chercheurs ont examiné cette question plus en détail, notamment Peach et Steindel (2000), Lusardi *et al.* (2001) et Barnes (2001).
2. Cette mesure est calculée en divisant la variation de l'actif net par la somme du revenu disponible et des plus-values totales (calculées comme la variation de l'actif net due aux variations de la valeur boursière des actifs). Il s'agit là d'une mesure extrême de l'épargne en ce qu'elle ne déduit pas les impôts potentiels sur la part latente des plus-values et ne tient pas compte du fait que les ménages peuvent traiter les plus-values latentes différemment du revenu ou même des plus-values réalisées. Toutes les analyses économétriques mettent notamment en évidence une propension marginale à consommer le patrimoine nettement inférieure à la propension marginale à consommer le revenu, et certains éléments laissent penser que la propension marginale à consommer le patrimoine boursier, constitué principalement de plus-values, serait encore plus faible que la propension à consommer toutes les autres formes d'avoirs, notamment à court terme (Davis et Palumbo, 2001 ; Brayton et Tinsley, 1996).

macroéconomique : les familles des quintiles de revenu inférieurs, qui n'ont pas en général réalisé de plus-values sur actions, ont en fait augmenté leur épargne nette au cours de cette période (graphique 7). Dynan et Maki (2001) ont utilisé des données microéconomiques différentes mais sont arrivés à des

Graphique 7. Actif net et taux d'épargne par quintile de revenu



Source : Maki et Palumbo (2001).

conclusions comparables : selon eux, l'envolée de la consommation pendant les années 90 a résulté d'un effet direct de richesse et non pas d'effets indirects, tels que l'anticipation d'une élévation future du revenu ou une confiance euphorique des consommateurs. D'après leurs résultats, l'évolution des habitudes globales de consommation peut s'expliquer par la modification des habitudes de consommation des ménages qui possèdent des actions.

Au cours de l'année 2000, les conditions économiques de base sont devenues nettement moins propices à la consommation, la hausse des prix de l'énergie ayant entamé le pouvoir d'achat en termes réels. Les conditions de crédit ont été durcies et les cours des actions ont chuté, les derniers mois de l'année étant marqués par une dégradation de la confiance des consommateurs et une augmentation des licenciements et des inscriptions au chômage. Globalement, l'actif net des ménages a perdu 2.1 pour cent l'an dernier, seule baisse annuelle enregistrée depuis la fin de la guerre et qui représente plus de 12 pour cent du revenu disponible des personnes physiques. La valeur des actifs a été érodée de 0.6 pour cent, tandis que l'endettement continuait d'augmenter. Le fléchissement de la valeur des actifs a résulté d'une chute de 15 pour cent des cours boursiers, largement compensée par une augmentation de 10½ pour cent de la valeur des actifs physiques. En conséquence, la part des actions dans les actifs totaux est tombée à 30 pour cent à la fin de 2000 contre 35 pour cent un an plus tôt. Jusqu'à la fin du deuxième trimestre 2001, l'actif net a de nouveau perdu 1.3 pour cent, la valeur des actions continuant de baisser. Étant donné que la consommation n'a réagi qu'avec un important retard aux variations du patrimoine, il n'est sans doute pas étonnant que les taux d'épargne n'aient pas encore augmenté face au recul de l'actif net. Les consommateurs n'avaient probablement pas fini de s'adapter à la précédente phase haussière lorsque leur actif net a commencé à baisser. Il est cependant évident que la tendance à consommer le patrimoine s'est atténuée, et elle s'est même probablement inversée quelque peu. La hausse du taux d'épargne au troisième trimestre traduit principalement l'impact du dégrèvement fiscal de cet été sur le revenu disponible et ne peut donc être imputée aux effets de richesse décalés. Les chiffres pour les derniers mois de 2001 et l'année 2002 seront plus significatifs.

L'endettement des ménages a rapidement augmenté ces dernières années pour financer des dépenses d'investissement dans le logement et les biens durables, la dette rapportée au revenu disponible s'élevant de ce fait à un niveau sans précédent. Les deux tiers des engagements des ménages sont constitués de prêts hypothécaires immobiliers et de prêts gagés sur un bien immobilier, et ce type d'emprunt s'est régulièrement accru par rapport au revenu disponible depuis le milieu des années 80, lorsque les paiements d'intérêts sur les prêts consentis sous d'autres formes n'ont plus été déductibles de l'impôt. Le crédit à la consommation, qui tend à évoluer parallèlement aux achats de biens durables, s'est révélé plus irrégulier. Entre 1998 et 2000, les emprunts hypothécaires ont

progressé en moyenne de près de 9 pour cent par an, tandis que la croissance du crédit à la consommation s'accélérait pour s'établir au-dessus de ce même rythme en 2000. Au premier semestre 2001, les emprunts hypothécaires ont continué de croître à un rythme soutenu, alors que le crédit à la consommation s'est ralenti. Le bas niveau des taux hypothécaires a stimulé les opérations de refinancement tout au long de l'année 2001, les ménages dégageant ainsi un important flux de trésorerie. Si l'on considère les différentes catégories de ménages, le rapport entre la dette et le revenu augmente avec celui-ci jusqu'à 100 000 dollars par an, puis diminue quelque peu au-delà, mais parmi les ménages endettés, le niveau moyen d'endettement est particulièrement élevé pour les familles les plus aisées dont la dette a augmenté plus vite que celle des autres groupes jusqu'en 1998 (Kennickell *et al.*, 2000). Néanmoins, le rapport entre la dette et le revenu des ménages gagnant moins de 50 000 dollars est de 2,9, soit plus de deux fois celui des ménages qui gagnent plus de 50 000 dollars (Palley, 2001). Du fait de l'augmentation de l'endettement des ménages, les paiements au titre du service de la dette sont montés à plus de 14 pour cent du revenu disponible, soit à peu près autant qu'au milieu des années 80. Au fil des années, l'alourdissement de la charge du service de la dette tend à s'accompagner d'une augmentation des taux d'impayés sur les prêts à la consommation et du nombre des faillites personnelles (Maki, 2000). En raison néanmoins de la forte accumulation d'actifs liquides, les taux d'impayés sur les prêts hypothécaires et les prêts à la consommation ont diminué pendant la majeure partie de la présente phase d'expansion et ils n'ont augmenté que ces derniers temps. Après avoir baissé par rapport à son point haut absolu de 1998, le nombre de déclarations de faillite personnelle s'est redressé cette année, probablement en raison de l'adoption par les deux Chambres du Congrès d'une législation qui devrait durcir les conditions imposées au recours à la faillite (voir chapitre IV).

### ***Les importations se sont ralenties avec la demande intérieure et les résultats à l'exportation se sont détériorés***

Le volume des importations a augmenté, en 2000, de 13½ pour cent en moyenne, avec une forte poussée des biens comme des services. Assez logiquement, les importations de biens de consommation et de biens d'équipement se sont rapidement accrues, tout comme la demande intérieure de ces produits, mais la progression a été beaucoup plus forte pour les biens importés, probablement sous l'effet d'un certain nombre de facteurs, notamment la vigueur relative de la demande américaine et la hausse du dollar. Un nombre croissant de résidents des États-Unis ont pris des vacances à l'étranger en 2000, et leurs dépenses liées à l'achat de billets d'avion et à des déplacements à l'étranger ont fortement augmenté. La part des États-Unis dans les importations mondiales est en effet montée à près de 20 pour cent en 2000, contre à peine plus de 15 pour cent en 1995. Soutenu par la plus forte croissance des marchés étrangers, les exportations réelles de biens et services ont augmenté en moyenne à 9½ pour cent, la

hausse concernant tous les types de produits. Les exportations de biens d'équipement ont été très dynamiques, notamment celles de produits de haute technologie tels que les semi-conducteurs, les ordinateurs et les composants informatiques, ainsi que les équipements de télécommunications, qui ont représenté ensemble un tiers de la croissance des exportations.

Malgré l'appréciation du dollar, l'expansion rapide des échanges s'est traduite par une hausse des prix des exportations et des importations, y compris des importations non pétrolières, après quatre années de stagnation ou de baisse. La compétitivité, mesurée sur la base des prix relatifs à l'exportation, s'est dégradée pour la quatrième année consécutive, ce qui a probablement contribué au déclin ininterrompu de la performance commerciale des États-Unis à l'exportation (c'est-à-dire la croissance des exportations rapportée à la croissance des marchés). Au total, la contribution négative du solde extérieur à la croissance du PIB s'est légèrement réduite l'an dernier par rapport à 1999 pour devenir positive au premier semestre 2001, la baisse des importations en valeur ayant facilement compensé celle des exportations en volume. Les exportations ont souffert de la décélération de la croissance des marchés et d'une nouvelle dégradation de la compétitivité, tandis que les importations ont été réduites dans le cadre d'un rééquilibrage des stocks et du fait du ralentissement de la demande de produits finals des consommateurs et des entreprises. Étant donné l'intégration de l'industrie automobile nord-américaine, les ajustements de stocks opérés dans ce secteur ont entraîné un net recul des exportations et des importations d'automobiles et de pièces détachées au quatrième trimestre 2000 et dans les premiers mois de 2001. Si l'on exclut les échanges du secteur automobile, la décreue du volume des exportations cette année a essentiellement concerné les fournitures industrielles et les biens d'équipement, en particulier les produits de haute technologie, ce qui explique en partie la faiblesse de la production manufacturière. En ce qui concerne les importations, les produits pétroliers sont la seule catégorie qui a augmenté en termes réels, tandis que les autres groupes d'importations, notamment les biens d'équipement, accusaient une forte baisse.

### ***Le déficit de la balance des paiements courants, d'une ampleur exceptionnelle en 2000, s'est réduit***

Le déficit de la balance des paiements courants a atteint le chiffre record de 445 milliards de dollars en 2000, soit 4½ pour cent du PIB nominal (un record là aussi), contre 3½ pour cent en 1999 (tableau 5). Près de la moitié de l'aggravation peut être imputée au renchérissement des importations de pétrole et de gaz naturel. Bien que ce soit principalement la balance commerciale qui ait été responsable de cette dégradation, les balances des services, du revenu des investissements et des transferts se sont elles aussi légèrement dégradées. Sous l'effet d'une forte chute du volume des importations et d'une baisse saisonnière des transferts unilatéraux nets à

Tableau 5. **Balance des opérations courantes**  
Milliards de dollars, taux annuel désaisonnalisé

	1998	1999	2000	2000		2001	
				T3	T4	T1	T2
Solde des opérations courantes	-217	-324	-445	-461	-465	-447	-426
<i>dont :</i>							
Exportations de biens, services et revenus	1 192	1 243	1 419	1 445	1 450	1 418	1 353
Importations de biens, services et revenus	1 365	1 518	1 809	1 854	1 849	1 819	1 731
Transferts unilatéraux nets à l'étranger	-44	-49	-54	-52	-67	-47	-48
Soldes :							
Biens	-247	-345	-452	-458	-474	-450	-431
Services non facteurs	80	84	76	69	73	70	75
Revenu d'investissement	-6	-14	-15	-20	3	-20	-22
Transferts privés	-27	-31	-33	-33	-34	-32	-33
Transferts publics	-18	-18	-22	-19	-33	-15	-15
<i>Pour mémoire :</i>							
Balance des opérations courantes en pourcentage du PIB	-2.5	-3.5	-4.5	-4.6	-4.6	-4.4	-4.2

Source : Bureau of Economic Analysis.

l'étranger, le déficit de la balance courante s'est contracté au premier semestre pour revenir à 4¼ pour cent du PIB. Il n'en demeure pas moins que ce déficit rapporté au PIB demeure l'un des plus importants de la zone de l'OCDE. L'ampleur du déficit extérieur a pour contrepartie le déficit de financement du secteur privé, qui était apparu à la fin des années 90 lorsque la forte poussée des investissements s'était accompagnée d'une réduction de l'épargne des personnes physiques, et qui a été partiellement compensé par l'épargne publique nette (voir au chapitre II). Il est cependant difficile d'analyser précisément ce phénomène en raison de l'apparition d'un important écart statistique négatif entre l'épargne et l'investissement.

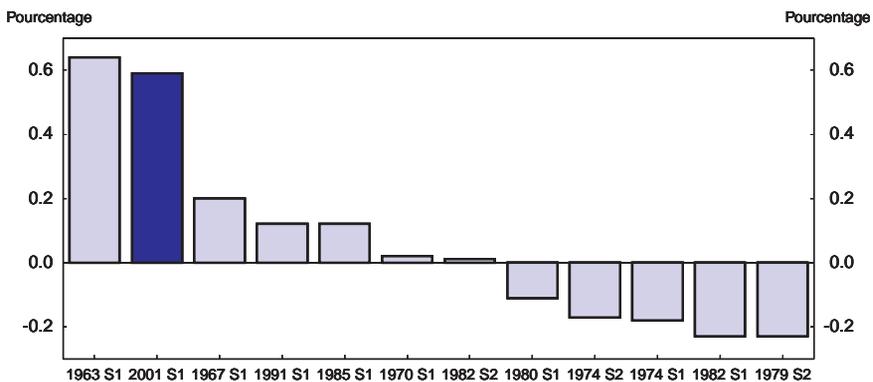
### **La croissance de la productivité tendancielle reste soutenue**

La productivité a rapidement augmenté en 2000. La production horaire dans le secteur des entreprises non agricoles s'est accrue en moyenne de 3 pour cent, chiffre annuel sans précédent depuis 1992, époque où l'économie sortait tout juste de la récession. La productivité s'est fortement gonflée pendant la première partie de l'année mais a bien résisté lorsque la croissance s'est ralentie au second semestre. Au premier semestre de cette année, la croissance de la productivité a encore marqué le pas, de même que la croissance de la production. La tendance sous-jacente qui se dégage de la variation trimestrielle des gains de productivité semble rester soutenue (encadré 2).

### Encadré 2. La croissance tendancielle de la productivité s'est-elle maintenue ?

La dernière *Étude* indiquait que la croissance tendancielle de la productivité de l'économie des États-Unis s'était améliorée au cours de la seconde moitié des années 90, mais la pause marquée par la croissance au cours de l'année écoulée a remis en question cette analyse. Un certain nombre d'éléments donnent cependant à penser que l'amélioration s'est poursuivie. Quelle que soit l'analyse que l'on fasse des variations de la productivité, il est nécessaire de prendre en compte les variations conjoncturelles. Les employeurs sont confrontés à des coûts lorsqu'ils licencient des travailleurs et ne peuvent prévoir la durée d'un éventuel ralentissement économique. Dès lors, les décisions de compression du personnel sont généralement prises avec un important décalage. Il existe ainsi une corrélation entre les variations de la productivité et la rapidité avec laquelle l'économie se ralentit. La dégradation du contexte économique au cours de l'année écoulée a été particulièrement rapide, seules six années ayant été marquées depuis 1960 par un infléchissement aussi important. De ce fait, même la faible hausse de la productivité observée au premier semestre de cette année semble confirmer une amélioration de la tendance sous-jacente. Si la variation de la productivité est normalisée en fonction de la variation de la croissance de la production, il apparaît que la croissance de la productivité au cours du présent ralentissement conjoncturel n'a été dépassée qu'une seule fois durant les 40 dernières années (graphique 8).

Graphique 8. Croissance de la productivité normalisée en fonction du ralentissement de la production<sup>1</sup>



1. Les colonnes mesurent la variation d'une année sur l'autre de la moyenne semestrielle de la productivité horaire du travail dans les entreprises non agricoles, divisée par le taux de ralentissement de la croissance de la production. Les périodes indiquées sont celles où la croissance de la production s'est fortement ralentie.

Source : Bureau of Labor Statistics.

### Encadré 2. **La croissance tendancielle de la productivité s'est-elle maintenue ?** (suite)

Une analyse statistique plus formelle montre que l'amélioration de la performance sous-jacente de l'économie s'est poursuivie l'année dernière. Des estimations faites il y a un an (voir *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 68) indiquaient que la croissance de la productivité de la main-d'œuvre allait passer sous sa tendance dans une proportion d'un peu moins d'un tiers du ralentissement de la production. Étant donné que la croissance de la production dans le secteur non agricole s'est ralentie de près de 5 points et que la croissance de la productivité effective a été de 1.5 pour cent sur les douze mois se terminant au deuxième trimestre 2001, la croissance tendancielle de la productivité serait alors proche de 3 pour cent.

### **Le marché du travail est moins tendu**

La croissance de l'emploi s'est quelque peu ralentie sur l'ensemble de l'an dernier par rapport au rythme rapide des trois années précédentes, mais la part de la population ayant un emploi a atteint des niveaux records (tableau 6). Au début de l'année, en raison de l'embauche par le gouvernement fédéral de travailleurs temporaires en vue du recensement décennal, la masse salariale s'est fortement gonflée avant de se contracter pendant la seconde moitié de l'année lorsque la mission de ces travailleurs est arrivée à son terme. Ces fluctuations ont considérablement affecté les données agrégées alors qu'au même moment la croissance de l'emploi dans le secteur privé tendait à se modérer. La plupart des créations d'emplois sont intervenues dans les services. Comme il fallait s'y attendre, les entreprises manufacturières ont réduit leurs effectifs et le nombre moyen d'heures ouvrées pour s'adapter à la baisse de leur production, mais le rythme des créations d'emplois a également fléchi dans le secteur des services. Sur la période janvier-septembre 2001, le taux de croissance de l'emploi dans le secteur privé s'est ralenti pour revenir à 0.7 pour cent par rapport à la même période de 2000, les effectifs des industries manufacturières s'étant contractés tandis que le rythme des créations d'emplois dans les secteurs producteurs de services s'est tassé. La croissance de l'emploi a faibli dans la plupart des secteurs privés de services, mais la décélération a été particulièrement forte pour les agences de travail temporaire – probablement en raison des liens entre ce segment du marché et le secteur manufacturier. Le nombre d'intérimaires avait augmenté de près de 10 pour cent par an pendant la seconde moitié des années 90, mais il ne s'est accru que de 2 pour cent en 2000 en raison d'un fléchissement dans les derniers mois de l'année. Il a nettement reculé cette année pour s'établir en septembre à

Tableau 6. **Marché du travail et rémunérations**  
Pourcentage

	1991-96	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>1</sup>
Croissance de la population (16 ans et plus)	1.0	1.3	1.0	1.2	0.9	1.0
Taux d'activité	66.5	67.1	67.1	67.1	67.2	67.0
Ratio emploi/population	62.3	63.8	64.1	64.3	64.5	64.0
Croissance de l'emploi privé dans le secteur non agricole <sup>2</sup>	2.2	2.9	2.8	2.5	2.2	0.7
Durée hebdomadaire moyenne du travail <sup>3</sup> (niveau)	34.5	34.6	34.6	34.5	34.5	34.2
Part des travailleurs à temps partiel pour raisons économiques	4.5	3.1	2.8	2.5	2.4	2.5
Taux de chômage	6.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.5
Part des travailleurs potentiels <sup>4</sup>	6.9	5.9	5.4	5.0	4.8	5.4
Part des personnes au chômage depuis plus de 26 semaines	18.1	15.8	14.1	12.3	11.4	11.2
Part des chômeurs après départ volontaire	10.8	11.8	11.8	13.3	13.7	12.8
Durée médiane du chômage (semaines)	8.3	8.0	6.7	6.4	5.9	6.4
ICE <sup>5</sup> dans l'industrie privée (décembre/décembre)	3.4	3.4	3.5	3.4	4.4	4.0
ICE – salaires (décembre/décembre)	3.1	3.9	3.9	3.5	3.9	3.8
ICE – prestations (décembre/décembre)	4.1	2.3	2.4	3.4	5.6	4.8
Rémunération horaire dans le secteur non agricole (T4/T4)	3.2	3.5	5.3	4.3	7.4	6.5
Rémunération horaire réelle dans le secteur non agricole (T4/T4) <sup>6</sup>	1.1	1.5	4.7	3.0	5.3	4.5

1. Les taux de croissance pour 2001 sont des moyennes de janvier à septembre par rapport à la période correspondante de l'année précédente, chaque fois que possible. Pour l'indice du coût de l'emploi, ce sont les variations sur la période de douze mois se terminant en juin, et pour la rémunération horaire dans le secteur non agricole, ce sont les variations entre le deuxième trimestre de 2000 et le deuxième trimestre de 2001.

2. Enquête auprès des entreprises.

3. Ouvriers ou travailleurs autres que d'encadrement.

4. Chômeurs plus travailleurs ayant un lien marginal avec le marché du travail en pourcentage de la population active civile plus tous les travailleurs ayant un lien marginal avec le marché du travail. Les travailleurs ayant un lien marginal avec le marché du travail veulent travailler et sont disponibles pour un emploi et ils ont cherché du travail dans le passé récent.

5. Indice du coût de l'emploi.

6. Corrigé à l'aide du déflateur de la production du secteur non agricole.

Source : Bureau of Labor Statistics.

un niveau inférieur de près de 12 pour cent à celui observé un an plus tôt. Grâce à cette composante de la population active, certains employeurs ont sans doute disposé d'une plus grande flexibilité, qui leur a permis de réduire leurs effectifs plus vite que lors des précédents retournements de conjoncture et de préserver ainsi leur productivité.

Malgré le ralentissement de la croissance moyenne de l'emploi et l'augmentation du nombre de premières demandes d'indemnisation au titre du chômage

l'an dernier, le taux de chômage est tombé à 4 pour cent en moyenne, son niveau le plus bas depuis 1969, et la durée moyenne du chômage est passée à moins de 6 semaines. En 2000, plus de la moitié des États ont enregistré des taux de chômage d'une faiblesse sans précédent (Martel et Langdon, 2001). Parmi les personnes sans emploi, le pourcentage de chômeurs inscrits depuis plus de 26 semaines a encore baissé, à 11½ pour cent, et le pourcentage des personnes sans emploi pour cause de départ volontaire a augmenté. La situation du marché du travail s'est également améliorée pour les minorités, le taux de chômage des communautés hispanique et noire atteignant des points bas records. A la fin de 2000 et en 2001 jusqu'ici, on a constaté une recrudescence des licenciements, en particulier dans les industries manufacturières, et le taux de chômage s'est élevé pour atteindre 4.9 pour cent en août et septembre. Il a bondi à 5.4 pour cent en octobre, en partie à cause de la baisse d'activité résultant des attentats terroristes du 11 septembre. Les intentions d'embauche, mesurées par la Manpower Employment Outlook Survey, ont nettement régressé par rapport à l'an dernier et s'établissaient pour le troisième trimestre à leur niveau le plus bas depuis 1994. Le ralentissement a été particulièrement prononcé dans le secteur manufacturier, où l'emploi a déjà reculé de 6 pour cent au cours des douze derniers mois.

### ***Mais les coûts de la main-d'œuvre s'accélèrent***

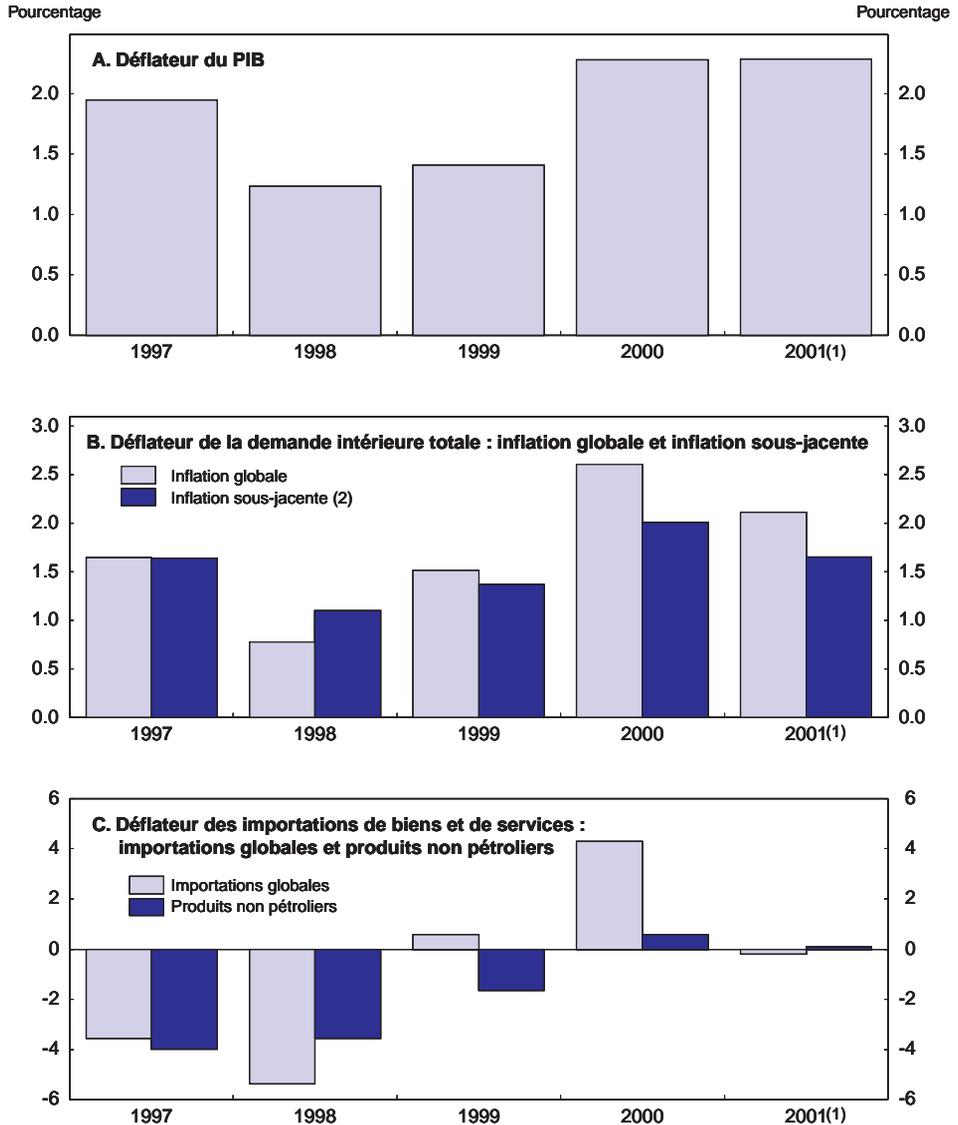
Le marché du travail étant resté très tendu l'an dernier, les différents indicateurs des rémunérations nominales se sont accélérés. Aussi bien l'indice du coût de l'emploi (Employment Cost Index) de l'industrie privée que la rémunération horaire dans le secteur non agricole ont fortement augmenté entre la fin 1999 et 2000. La variation des rémunérations s'explique par une accélération de la progression des salaires, ainsi que par une forte augmentation des prestations, notamment des indemnités d'assurance-maladie. L'amélioration des rémunérations a concerné à peu près toutes les catégories de travailleurs, mais comme elle a été particulièrement forte pour les travailleurs noirs, les écarts entre les communautés se sont réduits. Néanmoins, l'alourdissement du coût de l'énergie a laminé cette amélioration, et les rémunérations réelles ont augmenté au même rythme que sur la moyenne des deux années précédentes. Le marché du travail se détendant en 2001, la croissance des rémunérations paraît s'être stabilisée, voire ralentie. Le raffermissement des rémunérations l'an dernier a induit une certaine accélération des coûts unitaires de main-d'œuvre dans le secteur des entreprises non agricoles, qui se sont accrus de 3.1 pour cent en moyenne en 2000, contre 2 pour cent en 1999. Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont continué de croître fortement dans la première partie de cette année avant de se modérer au printemps. La variation sur quatre trimestres des coûts unitaires de main-d'œuvre a été supérieure à 4½ pour cent du quatrième trimestre de l'an dernier jusqu'à la fin du deuxième trimestre de cette année. Ce rythme de progression a été le plus rapide que l'on ait constaté depuis 1991.

### *L'inflation reste bien maîtrisée*

La croissance rapide de la demande intérieure et le dynamisme de l'économie mondiale ont contribué à faire naître des tensions inflationnistes en 2000. La variation annuelle de l'indice implicite des prix du PIB a été de 2.3 pour cent l'an dernier, contre à peine plus de 1½ pour cent les deux années précédentes (graphique 9, partie A). Malgré l'appréciation du dollar, les prix des échanges ont progressé l'an dernier pour la première fois depuis plusieurs années. Cette hausse traduit le ralentissement du rythme de baisse des prix des équipements informatiques, qui ont représenté 15 à 20 pour cent du commerce de marchandises en 2000, et le fort gonflement des prix des fournitures industrielles. Les prix du pétrole ont continué de s'élever tout au long de 2000, faisant monter les prix globaux des importations, mais les prix des importations non pétrolières ont eux aussi légèrement augmenté l'an dernier (partie C). Dans le même temps, l'indice implicite des prix de la demande intérieure a progressé de 2½ pour cent en 2000, nettement plus que la hausse de ¾ pour cent enregistrée deux ans plus tôt (partie B). Cette accélération de l'inflation a tenu pour moitié aux prix énergétiques. De fait, les prix payés par les consommateurs pour les produits et services énergétiques se sont gonflés de près de 18 pour cent l'an dernier, après avoir progressé en moyenne de quelque 4 pour cent en 1999 (voir au chapitre IV). Les prix des carburants automobiles et du fioul ont très rapidement augmenté, et ceux du gaz naturel et de l'électricité sont montés en flèche l'hiver dernier. Parmi les autres composantes de la demande intérieure, l'indice de base des prix à la consommation s'est légèrement tendu entre 1998 et 2000, tandis que les coûts de la construction se sont fortement alourdis, et les prix d'un large éventail d'équipements, notamment des ordinateurs, se sont accélérés. L'indice implicite des prix du PIB est encore monté au premier semestre de cette année, bien que les prix modérés des importations aient contenu dans une certaine mesure la hausse des prix de la demande intérieure. Grâce au recul des prix du pétrole et à l'apparition cette année de très importantes capacités excédentaires dans les industries manufacturières, les tensions inflationnistes paraissent s'être quelque peu atténuées. De fait, aux premiers stades de la production, les prix se sont inscrits en baisse durant la plus grande partie de cette année.

A l'instar d'autres indicateurs de l'inflation, l'indice des prix à la consommation s'est accéléré l'an dernier. La variation sur douze mois de l'indice global s'est élevée à 3.4 pour cent en décembre 2000, ce qui représente la plus forte hausse sur une année civile depuis 1990<sup>2</sup>. Au cours de la même période, l'inflation sous-jacente a été de 2.6 pour cent. Malgré une accélération des prix alimentaires, les prix des produits de base ont continué de progresser au même rythme qu'en 1999, mais ceux des services se sont sensiblement redressés. Outre les tarifs du gaz naturel, qui ont enregistré leur plus forte hausse depuis 1935, année de départ des statistiques dans ce domaine, l'augmentation des prix d'un certain

Graphique 9. **Évolution de l'inflation**  
 Pourcentage de variation d'une année sur l'autre



1. Premier semestre 2001 rapporté au premier semestre 2000.
2. Exclut toutes les dépenses intérieures en alimentation et énergie.

Source : Bureau of Economic Analysis.

nombre d'autres services s'est également renforcée. Les loyers des résidences principales (pour les propriétaires comme pour les locataires) se sont accélérés pour atteindre leur rythme de hausse le plus rapide depuis cinq ans, sous l'effet conjugué des faibles taux d'inoccupation et de l'augmentation des prix d'achat des logements. L'indice des services médicaux a lui aussi continué de s'accélérer en 2000. L'inflation dans ce secteur n'a cessé de s'accroître durant trois années consécutives – pour atteindre un peu plus de 4½ pour cent en 2000 contre moins de 3 pour cent en 1997. La hausse de l'indice des services hospitaliers a été particulièrement marquée, à 6¼ pour cent. Cette forte augmentation serait due à différents facteurs : manque de personnel infirmier, modernisation des équipements de haute technologie et relèvement des honoraires de base pour couvrir les pertes dues à la baisse des remboursements du régime Medicare (Wilson, 2001). En septembre 2001, à la faveur d'un ralentissement des prix de l'énergie, la variation sur douze mois de l'indice global était revenue à 2.6 pour cent, soit le même taux que celui de l'inflation sous-jacente au cours de cette période.

### **Perspectives et risques à court terme**

La faiblesse manifeste de la demande à la fin de l'an dernier et au début de cette année a conduit la Réserve fédérale à réagir rapidement après son intervention surprise de janvier. L'orientation restrictive de la politique monétaire a été inversée entre janvier et août de cette année avec une réduction cumulée de 300 points de base du taux des fonds fédéraux, ainsi ramené à 3.5 pour cent. La politique budgétaire a été elle aussi modifiée, en partie pour faire face au ralentissement de l'activité. Dans le cadre du nouveau plan fiscal adopté au printemps de cette année, la politique budgétaire est devenue sensiblement plus stimulante au second semestre.

Malgré l'assouplissement des politiques monétaire et budgétaire, l'activité économique a paru s'affaiblir davantage à la fin de l'été. En particulier, le taux de chômage a atteint 4.9 pour cent en août, et les premières demandes d'indemnisation au titre de l'assurance-chômage ont augmenté. La dégradation du marché du travail a engendré apparemment une certaine érosion de la confiance des consommateurs jusqu'au début de septembre. Les attentats terroristes du 11 septembre à New York et à Washington ont fortement perturbé la production durant un bref laps de temps, surtout dans les secteurs du transport aérien et des services financiers. La conjonction de ces facteurs s'est traduite par une légère baisse du PIB au troisième trimestre. Cependant, le principal effet à moyen terme sur l'économie résultera probablement d'une nouvelle dégradation de la confiance des consommateurs et des entreprises cet automne. Cet effritement devrait se solder par une contraction de l'activité au second semestre 2001 (encadré 3). La réaction rapide de la politique monétaire – qui a consisté à abaisser le taux des fonds fédéraux à 2 pour cent en trois étapes, entre septembre et début novembre – et de la politique budgétaire devrait favoriser une reprise robuste d'ici au milieu de 2002.

### Encadré 3. Hypothèses de base

Les principales hypothèses sur lesquelles reposent ces prévisions sont les suivantes :

- Le taux de référence des fonds fédéraux a été abaissé à 2 pour cent en novembre. Le taux des fonds fédéraux devrait se maintenir à 2 pour cent jusqu'à la fin de 2002 et croître modérément en 2003 pour atteindre 3¾ pour cent à mesure que la reprise prendra de l'ampleur.
- Le programme de dépenses d'urgence de 40 milliards de dollars récemment adopté et le programme d'aide aux compagnies aériennes de 15 milliards de dollars sont réalisés au cours de la période considérée. En outre, un plan de relance de 90 milliards de dollars doit être adopté d'ici à la fin de 2001. Il consiste en une extension des prestations d'assurance-chômage et des allègements fiscaux en faveur des ménages et des entreprises. Dans ses grandes lignes, le programme prévu est similaire à la proposition présentée par le Sénat début novembre. Il est davantage axé sur les allègements fiscaux en faveur des ménages et sur les dépenses nouvelles que le programme de 100 milliards de dollars adopté par la Chambre des représentants en octobre. Les projets du Sénat et de la Chambre impliquent l'un et l'autre un coût plus élevé que la proposition initiale de l'Administration.
- Le taux de change effectif du dollar est de 134.1 en 2001 et d'environ 135.3 en 2002 et 2003 (mesuré par l'indice nominal de l'OCDE vis-à-vis des monnaies de 39 partenaires commerciaux). Le niveau de 2001 est supérieur de 5¼ pour cent à la moyenne de 2000.
- Le prix du pétrole (mesuré par le prix moyen des importations de la zone de l'OCDE) est de l'ordre de 24.00 dollars le baril au second semestre 2001, de 21.50 dollars en 2002 et de 25.00 dollars en 2003.

Les prévisions de croissance de l'économie sont d'environ 1 pour cent (en moyenne annuelle) en 2001 contre 4 pour cent l'an dernier (tableau 7). Les entreprises devraient réduire de manière drastique le niveau de leurs investissements en structures et en matériel en 2001 et 2002, du fait à la fois de l'apparition de surcapacités l'an dernier et d'un report des dépenses dû à l'incertitude engendrée par les attentats terroristes. Les consommateurs vont sans doute aussi adopter une attitude circonspecte, et le taux d'épargne devrait croître fortement pour atteindre 3¾ pour cent en 2002. L'activité devrait reprendre pendant le second semestre de l'année prochaine, en particulier sous l'effet stimulant des politiques monétaire et budgétaire. La période prolongée de croissance inférieure au potentiel entraînera le taux de chômage à 6¼ pour cent en 2002. Le taux annuel d'inflation, mesuré par l'indice implicite des prix de la consommation privée, devrait revenir à moins de 1½ pour cent. L'important déficit de la balance des opérations

Tableau 7. **Perspectives à court terme**

Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en volume (prix de 1996, indice en chaîne, taux annuels désaisonnalisés)

	2001	2002	2003	2001 I	2001 II	2002 I	2002 II	2003 I	2003 II
Consommation privée	2.7	1.1	3.3	2.9	1.2	0.1	2.9	3.3	3.5
Consommation publique	2.9	3.9	2.2	3.5	3.1	3.8	4.9	1.4	1.1
Formation brute de capital fixe	-1.4	-4.2	4.5	0.4	-8.6	-5.9	4.0	4.4	5.1
Résidentiel privé	1.1	-1.8	3.6	5.4	-0.3	-5.1	3.6	3.9	3.1
Non résidentiel privé	-3.7	-7.1	5.9	-3.7	-13.5	-8.4	2.7	6.6	7.6
Public	4.3	2.9	1.0	10.5	-1.0	1.9	9.0	-1.9	-0.6
<b>Demande intérieure finale</b>	<b>1.9</b>	<b>0.5</b>	<b>3.3</b>	<b>2.5</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.2</b>	<b>3.4</b>
Formation de stocks <sup>1</sup>	-1.0	0.3	0.6	-1.7	-0.4	0.4	0.6	0.6	0.4
<b>Demande intérieure totale</b>	<b>1.1</b>	<b>0.7</b>	<b>3.9</b>	<b>1.0</b>	<b>-0.8</b>	<b>-0.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>
Exportations de biens et services	-3.9	-2.1	7.8	-4.7	-12.9	-0.1	6.0	8.3	8.7
Importations de biens et services	-2.9	-1.5	7.4	-4.8	-11.1	-0.6	7.3	7.4	7.7
<b>Balance extérieure<sup>1</sup></b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-0.3</b>	<b>0.2</b>	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.2</b>
<b>PIB aux prix du marché</b>	<b>1.1</b>	<b>0.7</b>	<b>3.8</b>	<b>1.2</b>	<b>-0.6</b>	<b>-0.1</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>
Déflateur des prix du PIB	2.1	1.2	1.3	2.6	1.3	0.9	1.4	1.3	1.1
Déflateur de la consommation privée	1.8	1.0	1.4	2.4	0.3	1.1	1.5	1.5	1.3
Taux de chômage	4.8	6.2	6.0	4.4	5.2	6.2	6.3	6.1	5.9
Taux des bons du Trésor à 3 mois	3.8	2.1	3.1	4.7	2.9	2.1	2.2	2.6	3.6
Taux des emprunts d'État à 10 ans	4.9	4.5	5.0	5.2	4.6	4.3	4.6	4.9	5.0
<b>Besoin (capacité) de financement des administrations publiques</b>									
Milliards de dollars	62.8	-117.2	-66.1	130.6	-5.0	-92.1	-142.3	-93.3	-38.9
Pourcentage du PIB	0.6	-1.1	-0.6	1.3	0.0	-0.9	-1.4	-0.9	-0.4
<b>Balance des opérations courantes</b>									
Milliards de dollars	-413.6	-404.1	-438.0	-436.6	-390.6	-394.3	-414.0	-424.9	-451.2
Pourcentage du PIB	-4.1	-3.9	-4.0	-4.3	-3.8	-3.8	-3.9	-3.9	-4.1
Taux d'épargne des particuliers <sup>2</sup>	2.0	3.8	2.6	1.1	2.9	3.9	3.6	2.9	2.3

1. Contribution à la croissance en volume du PIB.

2. Définition de l'OCDE.

Source : OCDE.

courantes redescendrait à 4.1 pour cent du PIB en 2001 et à 3.9 pour cent en 2002. Étant donné le ralentissement de la demande mondiale cette année et l'an prochain, les importations comme les exportations devraient baisser au cours des deux années. Toutefois, on prévoit qu'en 2003 l'activité économique affichera une forte croissance (environ 3¾ pour cent).

Les principaux risques qui pèsent sur la conjoncture actuelle résultent du haut degré d'incertitude entourant les décisions que les entreprises et les ménages pourraient prendre durant une période où les perspectives sont particulièrement obscures. En particulier, si les ménages réagissaient plus négativement que prévu aux événements récents, les dépenses de consommation et l'investissement des ménages pourraient rester stationnaires pendant une période plus longue qu'escompté. Dans le même temps, si l'intérêt des étrangers pour les placements en dollars venait à diminuer beaucoup plus vite que le déficit de la balance des opérations courantes, une forte dépréciation de la devise américaine ne serait pas à exclure. Une telle évolution renforcerait l'efficacité de la détente de la politique monétaire, mais elle pourrait bien faire naître des tensions inflationnistes peu souhaitables et engendrer une instabilité financière à l'échelle mondiale.

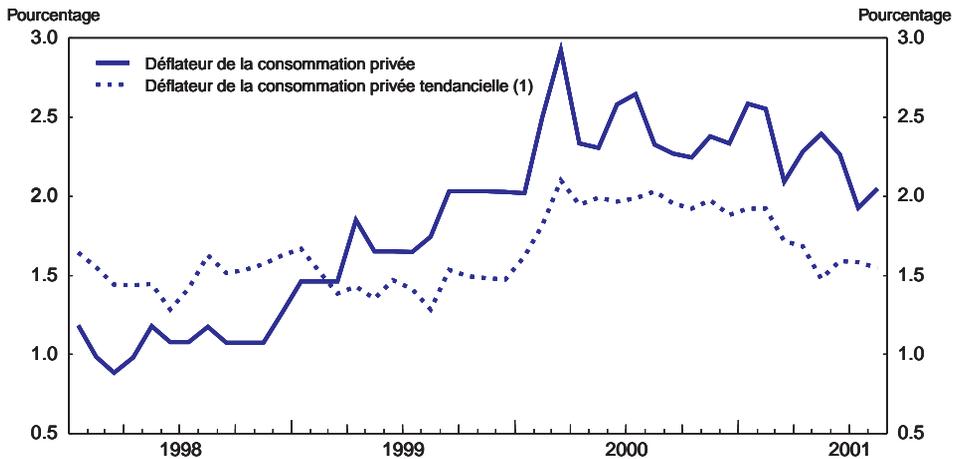
## II. Politique macroéconomique

L'an dernier, les autorités ont été confrontées au ralentissement de la production le plus marqué de la décennie écoulée, suivi d'une grave agression à laquelle il a fallu répondre, d'où une moindre appétence pour le risque. Elles ont réagi vigoureusement à ces défis, aidées en cela par la crédibilité acquise par la politique monétaire. Les données disponibles dénotent des anticipations inflationnistes stables, le taux d'inflation sous-jacent étant bien plus faible qu'au début de la dernière phase de baisse de l'activité. En conséquence, les responsables ont pu infléchir rapidement les politiques dans un sens expansionniste. Les taux d'intérêt ont été abaissés, et cette détente s'est répercutée sur l'économie par le biais du système bancaire, qui n'est pas soumis aux mêmes tensions que lors de la dernière récession. De surcroît, le budget fédéral a affiché un excédent substantiel. La politique budgétaire et fiscale a pu réagir de façon opportune. Pour partie, cette réactivité accrue tient à une action modératrice qui s'est traduite par l'accumulation d'excédents budgétaires au cours des trois dernières années. De la sorte, il a été possible d'absorber une baisse conjoncturelle des recettes fiscales, un accroissement des dépenses et d'importants allègements d'impôts tout en réalisant en partie la réduction prévue des ratios d'endettement public à moyen terme. A plus longue échéance, les programmes actuels de pensions et de soins de santé aux personnes âgées impliquent des effets non soutenables sur les dépenses et devront être réformés.

### Politique monétaire

Depuis le milieu de 2000, l'orientation de la politique monétaire a été brusquement inversée. Entre le milieu de 1999 et 2000, la production avait augmenté à un rythme non soutenable, supérieur à 5 pour cent en moyenne, bien plus que le taux de croissance potentiel. Cette vive expansion a induit une hausse marquée des taux d'intérêt : le taux de référence des fonds fédéraux atteignait 6½ pour cent en mai 2000 contre 4¾ pour cent en juin 1999. A ce niveau, les taux à court terme réels avoisinaient les pics observés avant le ralentissement du début des années 90. Durant l'année 2000, toutefois, le taux annuel d'inflation (mesuré par l'indice implicite des prix de la consommation privée) avait été modéré par rapport au début de la décennie 90. Entre juillet 2000 et avril 2001, le taux global a baissé de près d'un demi-point de pourcentage, avec la répercussion de la baisse

Graphique 10. Inflation totale et inflation sous jacente



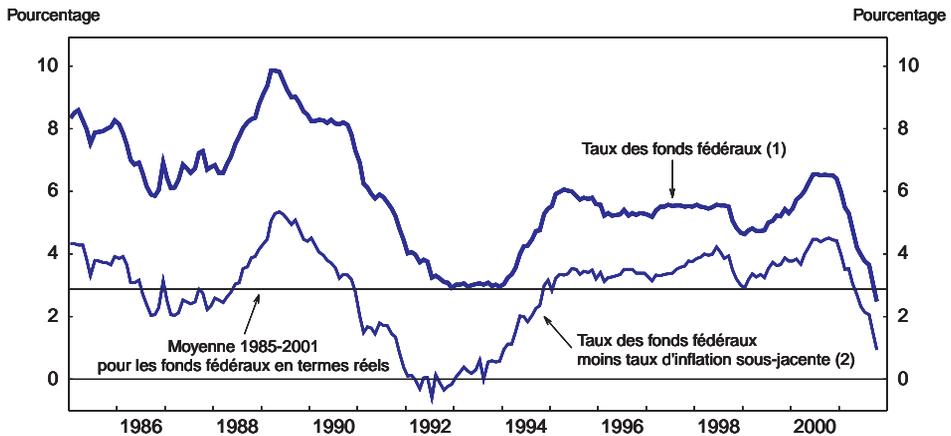
1. L'inflation sous jacente est le taux d'augmentation sur un an de l'indice implicite des prix des biens et services hors produits et services alimentaires et énergétiques. Ces séries augmentent un peu moins rapidement que les indices équivalents des prix à la consommation.

Source : Bureau of Economic Analysis.

des cours du pétrole brut (graphique 10). De même, l'inflation sous-jacente s'est stabilisée vers la fin de 2000, pour décroître ensuite lentement. Aussi, fin 2000, lorsqu'il est apparu de plus en plus clairement que le ralentissement de l'activité économique avait été plus prononcé qu'on ne l'espérait, le Comité fédéral de l'open market (FOMC), disposait d'amples marges de manœuvre pour réduire les taux d'intérêt.

La réduction des taux d'intérêt a été particulièrement rapide. En neuf mois à peine, le Comité fédéral de l'open market a abaissé le taux des fonds fédéraux de 400 points de base pour le ramener à 2½ pour cent. Juste après la fermeture des marchés de capitaux dans la semaine du 11 septembre, la Réserve fédérale a fourni d'amples liquidités aux marchés financiers. En conséquence, le taux effectif des fonds fédéraux est tombé à près de 1 pour cent en quelques jours. Lorsque les conditions du marché se sont normalisées, ces fonds ont été en grande partie retirés et le taux des fonds fédéraux est remonté jusqu'au niveau retenu comme objectif. Le ralentissement de l'activité ayant éliminé la demande excédentaire, il était possible d'opérer un ajustement plus prononcé que dans la première phase de la récession de 1990, car l'inflation sous-jacente n'avait guère donné de signes d'accélération. La baisse des taux d'intérêt nominaux s'est traduite par un recul des taux d'intérêt réels jusqu'à moins de 1 pour cent (l'inflation étant mesurée par l'indice implicite des prix de la consommation de base) (graphique 11). Ce chiffre dépasse à peine les niveaux atteints lors du creux de la récession de 1990/91, ce qui s'accorde avec la position conjoncturelle déprimée prévue pour l'économie en 2002.

Graphique 11. Taux des fonds fédéraux en termes nominaux et réels

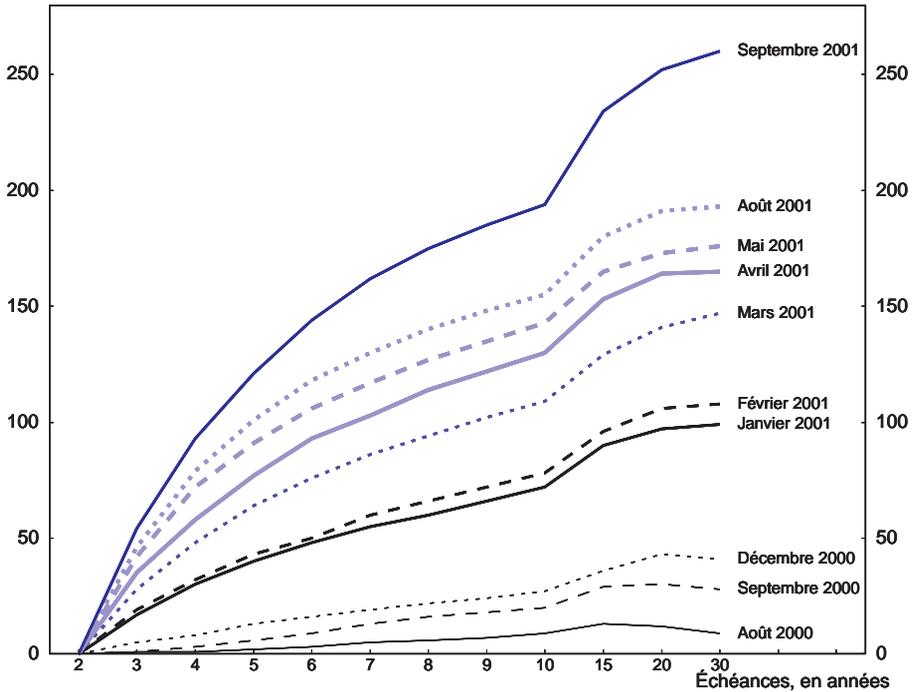


1. Le chiffre d'octobre 2001 se réfère à la moyenne des deux premières semaines du mois.

2. Calculé sur la base du déflateur des dépenses de consommation privée, hors alimentation et énergie. Les chiffres pour septembre et octobre 2001 ont été estimés.

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

Début novembre, les marchés des instruments financiers à court terme indiquaient que la Réserve fédérale était en passe d'achever cet ajustement à la baisse des taux d'intérêt. Le marché à terme laisse prévoir une nouvelle réduction de 25 points de base environ pour le printemps prochain. Au-delà, la liquidité du marché à terme des fonds fédéraux diminue, et les contrats à terme sur le taux de l'eurodollar à trois mois permettent de mieux apprécier les tendances. En novembre, ce marché indiquait que le taux des fonds fédéraux pourrait augmenter au second semestre de l'année prochaine. Il apparaît qu'au fil des années 90, les marchés financiers sont parvenus à mieux anticiper les décisions du FOMC (Lange *et al.*, 2001). L'explication tient en partie au fait que les actions du FOMC sont menées de façon progressive. Cela peut conduire le marché à faire des erreurs aux points de retournement. De fait, en 1995 comme en 2000, les marchés financiers ont jugé que le durcissement se poursuivrait plus longtemps qu'il ne l'a fait en réalité. Néanmoins, la courbe des rendements pour les instruments à court terme semble bien être un guide plus fiable que par le passé en ce qui concerne l'orientation de la politique monétaire. Cela tient sans doute à la transparence accrue du processus de fixation des taux d'intérêt par le FOMC. Depuis 1994, les ajustements sont annoncés le jour même de la décision, et le processus est devenu encore plus transparent ; ces derniers temps, ces efforts se sont intensifiés, avec la publication d'un communiqué de presse soulignant les éléments clés qui influent sur les décisions.

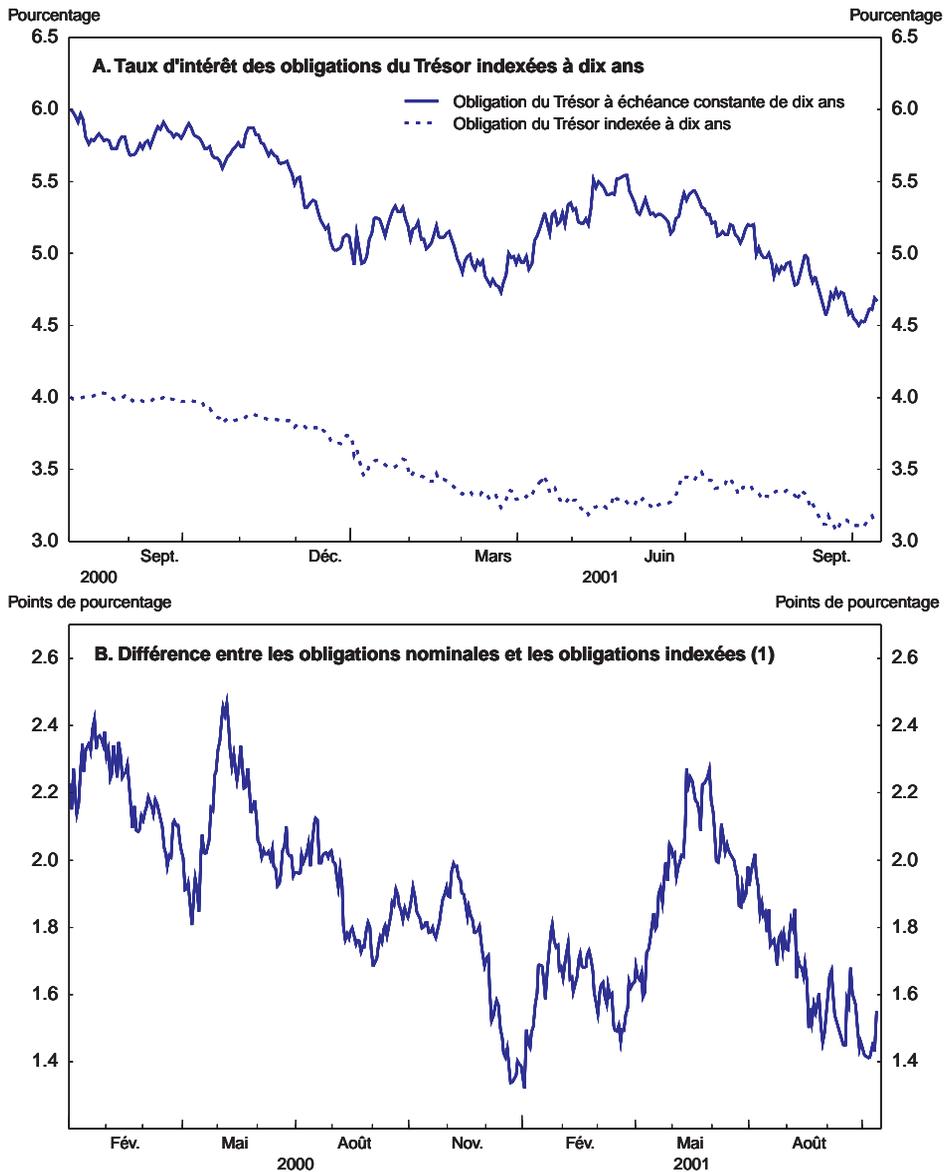
Graphique 12. Écart de rendement par rapport à l'échéance de deux ans : swaps<sup>1</sup>

1. Les chiffres se rapportent aux swaps en dollars EU échangés à Londres sur la base de 360 jours par an. Chaque courbe représente la différence entre le rendement d'un swap en dollars à taux d'intérêt fixe d'une échéance donnée et un swap à deux ans. Chaque courbe traduit les écarts moyens pour un mois donné.

Source : Datastream.

Les marchés de capitaux ont également réagi à la baisse des taux d'intérêt à court terme. Au pic du cycle économique, en août 2000, la courbe des rendements était très plate (graphique 12)<sup>3</sup>. Depuis lors, sa pente s'est accentuée, le rendement des swaps à 30 ans dépassant de près de 250 points de base celui des instruments à deux ans. Cette évolution est généralement associée à l'attente d'une reprise économique susceptible d'enclencher une hausse des rendements à long terme, étant donné que l'expansion de l'investissement stimule la demande d'emprunts. Pour l'heure, les marchés financiers ne semblent pas anticiper de hausse de la demande de ressources à long terme, dans la mesure où le taux des obligations publiques indexées a continué de baisser par rapport aux niveaux observés en 2000 (graphique 13, partie A). En revanche, à en juger par l'écart de rendement entre les obligations indexées et les obligations nominales,

Graphique 13. Taux d'intérêt à long terme nominaux et réels



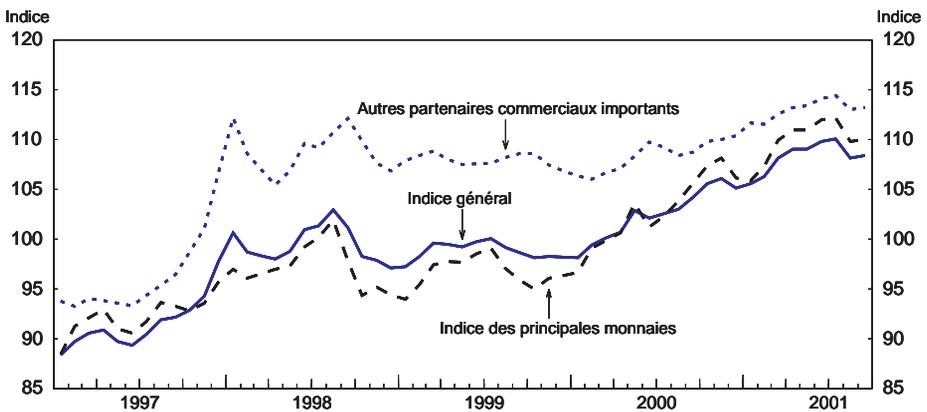
1. Différence entre l'obligation du Trésor à échéance constante de dix ans et une obligation du Trésor indexée à dix ans. L'obligation indexée utilisée dans le calcul change en janvier de chaque année afin de maintenir une échéance constante.

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System et Bloomberg.

les craintes d'une récession prolongée accompagnée d'un infléchissement à la baisse de l'inflation, comme cela s'est produit dans les années 90, se sont apparemment dissipées. Même après la réduction des taux d'intérêt en octobre, les anticipations sont restées faibles (graphique 13, partie B). En octobre, les rendements nominaux à dix ans étaient inférieurs de 40 points de base à la moyenne du premier semestre – à peu près le même niveau qu'en mars – ce qui reflète des informations fluctuantes sur l'imminence et la vigueur de la reprise prévisible.

De façon inhabituelle, le taux de change n'a pas réagi à l'abaissement des taux d'intérêt à court terme. De fait, au premier semestre 2001 la progression du taux de change global réel, à 5 pour cent, n'a guère varié par rapport aux deux semestres précédents, l'augmentation cumulée avoisinant 18 pour cent depuis l'amorce de la phase actuelle d'appréciation, en octobre 1999 (graphique 14). La vigueur du mouvement de hausse a pu être influencée par le redressement de la courbe des rendements des actifs en dollars par rapport à l'euro et au yen. Effectivement, les entrées de capitaux aux États-Unis se sont orientées davantage vers les obligations du secteur privé, tandis que les avoirs étrangers sous forme de dépôts bancaires et d'obligations du Trésor ont diminué (tableau 8). Les placements étrangers sur le marché d'actions ont bien résisté en 2000 et sont restées vigoureux au deuxième trimestre 2001, alors que les entrées d'investissements

Graphique 14. **Taux de change effectifs corrigés des prix<sup>1</sup>**  
Mars 1973 = 100



1. Calculés à l'aide de 26 monnaies pour l'indice général, de 7 monnaies pour l'indice des principales monnaies et de 19 monnaies pour l'indice des monnaies des autres partenaires commerciaux importants. Chaque taux de change nominal a été corrigé de l'indice des prix à la consommation pour le pays en question par rapport à l'indice pour les États-Unis.

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System.

Tableau 8. Flux de capitaux à destination et en provenance des États-Unis et position débitrice nette des États-Unis

Pourcentage du PIB

	Flux						Stocks
	1999	2000	2000		2001		2001
			T3	T4	T1	T2	
<b>Avoirs extérieurs des États-Unis</b>	<b>8.5</b>	<b>9.5</b>	<b>8.9</b>	<b>9.5</b>	<b>8.4</b>	<b>6.5</b>	<b>76.1</b>
Dépôts bancaires	0.5	-0.1	-1.4	0.2	-2.5	1.7	4.9
Obligations	2.6	2.8	2.7	2.9	4.4	3.0	29.1
Trésor	-0.1	-0.6	-0.9	-1.0	0.0	-1.1	11.7
Autres	2.7	3.4	3.6	3.8	4.4	4.1	17.4
Actifs réels	4.5	4.9	5.2	5.0	3.7	4.0	31.6
Actions	1.2	2.0	2.2	1.6	1.6	1.4	17.0
Investissement direct	3.2	2.9	3.1	3.4	2.1	2.6	14.6
Autres actifs	0.8	2.0	2.4	1.5	2.8	-2.1	10.6
<b>Actifs des États-Unis à l'étranger</b>	<b>4.4</b>	<b>5.0</b>	<b>4.3</b>	<b>5.0</b>	<b>5.2</b>	<b>1.6</b>	<b>54.7</b>
Dépôts bancaires	0.7	1.2	-0.4	2.1	2.3	-1.4	8.3
Obligations	0.2	0.5	0.9	0.5	0.3	0.4	5.4
Actifs réels	2.9	2.6	2.3	2.5	2.7	3.4	30.8
Actions	1.2	1.0	0.6	0.9	1.1	2.0	15.8
Investissement direct	1.7	1.5	1.7	1.6	1.6	1.4	15.0
Autres	0.7	0.7	1.5	0.0	-0.1	-0.7	10.3
<b>Position nette</b>	<b>4.0</b>	<b>4.5</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>	<b>3.2</b>	<b>4.9</b>	<b>21.4</b>
Dépôts bancaires	-0.1	-1.4	-1.0	-1.8	-4.8	3.1	-3.4
Obligations	2.5	2.2	1.8	2.4	4.1	2.7	23.7
Actifs réels	1.5	2.3	2.9	2.5	1.0	0.5	0.8
Actions	0.0	1.0	1.5	0.7	0.5	-0.7	1.2
Investissement direct	1.6	1.4	1.4	1.8	0.5	1.2	-0.4
Autres	0.2	1.3	0.9	1.5	2.9	-1.4	0.3
<b>Déficit de balance courante</b>	<b>-3.5</b>	<b>-4.5</b>	<b>-4.6</b>	<b>-4.6</b>	<b>-4.4</b>	<b>-4.2</b>	<b>-</b>
Écart	-0.5	0.0	0.0	0.1	1.2	-0.7	-

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System.

directs sont restées proches de 3 pour cent du PIB en 2000, dépassant de nouveau largement les sorties d'investissements américains. Le dollar a continué de se raffermir jusqu'à la mi-juillet. En octobre, il avait baissé de près de 2 pour cent, mais il est resté un peu supérieur au niveau mesuré au premier semestre de l'année, en dépit de l'affaiblissement conjoncturel de l'économie américaine.

La baisse des prix des actions depuis le premier semestre 2000 a été spectaculaire. La correction s'est faite en deux temps. Dans la première phase, le recul du marché a été marqué essentiellement par une réévaluation de la cotation des sociétés qui fournissaient des logiciels destinés à l'Internet ou qui comptaient utiliser ce moyen de communication comme outil commercial. La capitalisation

boursière du secteur Internet est retombée de 2 600 milliards de dollars en mars 2000 à moins de 400 milliards en avril 2001. Au cours de cette même période, un indicateur boursier global (le Wilshire 5000) indique que la capitalisation s'est réduite de 4 200 milliards de dollars (-23 pour cent), le secteur Internet représentant ainsi un peu plus de la moitié de la baisse totale.

Tout au long du printemps et jusqu'au milieu de l'été de cette année, les marchés d'actions se sont quelque peu redressés, étant donné l'espoir modéré d'une possible reprise avant la fin de l'année. Cependant, par suite d'une série ininterrompue d'annonces négatives concernant les bénéfices des entreprises et de nouveaux signes de faiblesse au sein de l'économie, en août les valeurs des actions étaient retombées à leur niveau d'avril. Les attentats terroristes du 11 septembre ont avivé les préoccupations à l'égard du risque, et les valeurs des actions ont baissé de plus de 10 pour cent en septembre, de sorte que la contraction totale de l'indice Wilshire 5000 depuis son pic de mars 2000 a dépassé 30 pour cent. Les mouvements des marchés d'actions en octobre et au début novembre de cette année sont restés erratiques, mais ils ont généralement marqué une reprise sensible par rapport aux points bas de septembre. Depuis le début de cette année, le recul des actions n'a pas suivi la baisse des bénéfices des sociétés, et le multiple de capitalisation de l'indice S&P 500 s'est stabilisé et a même légèrement progressé, ce qui laisse à penser que les marchés boursiers anticipent une certaine amélioration des profits des sociétés l'année prochaine.

Le marché du logement a été lent à réagir au ralentissement de l'activité économique. Au deuxième trimestre 2001, les prix des logements affichaient encore une hausse de 8.6 pour cent sur un an<sup>4</sup>. Toutefois, les hausses trimestrielles s'étaient modérées depuis le milieu de 2000. Comme c'est le cas d'ordinaire aux États-Unis, la progression varie beaucoup d'une région à l'autre. En dépit du ralentissement des activités de haute technologie, les régions dont l'économie est axée sur ces secteurs, notamment la Baie de San Francisco en Californie et la Virginie, ont continué d'afficher une vive hausse des prix. L'augmentation des prix des logements a compensé dans une certaine mesure la dévalorisation du patrimoine boursier, et elle est du reste beaucoup plus largement répartie (voir au premier chapitre). Ce secteur a bénéficié de la détente des taux à court terme et du recul des taux hypothécaires conventionnels qui, à 6.6 pour cent, ont perdu quelque 120 points de base au cours de l'année écoulée.

### **Monnaie et crédit**

La croissance de la masse monétaire s'est accélérée depuis l'assouplissement de la politique monétaire amorcé début 2001. L'expansion de M2 a repris durant le printemps (tableau 9), du fait que les encaisses détenues dans les comptes de dépôt du marché monétaire ont fortement augmenté – pour partie aux dépens des dépôts dans les fonds communs de placement en instruments du

Tableau 9. **Croissance des agrégats monétaires**  
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en taux annuel

	1997	1998	1999	2000	2000	2001		
					T4	T1	T2	T3 <sup>1</sup>
M1	-3.3	1.0	2.0	0.2	-3.3	5.1	5.5	12.6
M2	4.9	7.3	7.6	6.1	6.4	11.1	10.9	9.8
M3	8.2	10.2	8.9	9.3	7.6	14.3	15.8	8.5
Prêts bancaires	7.9	8.8	5.9	10.9	6.7	7.4	3.1	-1.9
Dettes totales	5.2	6.5	6.7	5.9	4.5	4.8	5.9	-
PIB	6.5	5.6	5.5	6.5	3.7	4.6	2.4	-

1. T3 estimé sur la base de 13 semaines terminées le 24 septembre 2001.

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

marché monétaire, qui ont pu être affectés par la crainte d'éventuels défauts de paiement et déclassements sur le marché du papier commercial. Entre septembre 2000 et septembre 2001, la croissance de M2 s'est accélérée pour dépasser 10 pour cent. Certains éléments montrent que la demande de monnaie est devenue plus stable ces dernières années, et qu'elle suit de plus près les variations des taux d'intérêt, la vitesse de circulation ayant augmenté durant la période de hausse des taux d'intérêt en 2000 pour décroître à l'heure actuelle. Si cette relation plus stable est maintenue, ces chiffres pourraient dénoter un raffermissement possible de la croissance économique future.

Par contraste avec l'évolution de la masse monétaire, le ralentissement des emprunts s'est amplifié au début de 2001. On n'a observé qu'un léger essoufflement des emprunts des ménages au premier semestre de l'année, ces derniers conservant leur propension à dépenser malgré la dégradation de leur portefeuille d'actifs (tableau 10). Toutefois, les emprunts des ménages (hors immobilier) ont diminué de 0.6 pour cent au troisième trimestre, les ménages ralentissant leurs achats. Les emprunts des entreprises ont fléchi fortement cette année. Emprunter à court terme est devenu plus difficile, et l'encours des prêts sur le segment du papier commercial a même baissé. Les prêteurs étaient réticents à s'engager sur ce marché à la suite d'un certain nombre de déclassements de titres et après le défaut de paiement des entreprises californiennes de service public. Au deuxième trimestre 2001, même les prêts bancaires aux entreprises industrielles et commerciales étaient en baisse ; ils ont accusé la contraction sur trois mois la plus prononcée depuis 25 ans ; ces emprunts ont continué de décliner au troisième trimestre. En revanche, le tassement relatif du marché obligataire observé au second semestre 2000 s'est inversé, et les obligations de sociétés en circulation ont augmenté de plus de 19 pour cent en rythme annuel aux premier et deuxième trimestres 2001. Les entreprises ont cherché surtout à assainir leur

Tableau 10. **Encours de la dette sur le marché du crédit, par secteur**  
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en taux annuel

	1997	1998	1999	2000	2000		2001	
					T3	T4	T1	T2
Ensemble des emprunteurs	7.5	10.1	9.5	7.0	6.7	7.2	7.1	6.6
Secteur non financier national	5.6	6.7	7.0	5.1	4.8	4.4	5.6	5.7
Administration fédérale	0.6	-1.4	-1.9	-8.0	-6.3	-9.2	-0.1	-6.2
États et collectivités locales	5.3	7.2	4.4	2.2	1.9	4.3	8.0	8.7
Secteur privé non financier	7.5	7.5	9.7	10.2	8.2	8.2	6.8	8.5
Ménages	6.2	8.2	8.5	8.6	9.0	7.9	8.0	9.5
Entreprises constituées en sociétés	9.7	11.6	12.8	10.2	7.3	8.7	4.9	7.6
Entreprises non constituées en sociétés	8.0	10.6	10.5	9.3	7.9	8.5	7.1	7.2

Source : Board of Governors of the Federal Reserve System.

bilan en allongeant l'échéance moyenne de leur dette. Parallèlement, elles se sont appliquées beaucoup plus à réduire leurs dépenses en stocks et en rachats de titres qu'à comprimer leurs investissements physiques, comme on pourrait s'y attendre dans la première phase d'un ajustement.

La vive hausse des émissions d'obligations de sociétés au premier semestre de l'année s'est produite à un moment où la qualité du crédit se dégradait. Le taux de défaut sur les obligations à caractère spéculatif a augmenté considérablement après octobre 2000 pour dépasser 9 pour cent au premier semestre 2001 ; dans l'ensemble, les défauts de paiement se sont plutôt concentrés dans le secteur des télécommunications. Dans le passé, le taux de défauts sur les obligations a reflété les variations de la courbe des rendements, dont le redressement précédait le pic du taux de défauts de 17 mois environ. La pente de la courbe des rendements s'accroissant depuis quelque temps déjà, le taux de défauts pourrait être proche de son point culminant. Cependant, en raison des préoccupations accrues à l'égard du risque et d'une révision des perspectives à court terme après le 11 septembre, les marges de crédit sur les swaps à plus de dix ans pour les obligations cotées Baa et les obligations de caractère spéculatif sont montées à des niveaux voisins de ceux observés en 1991, voire plus élevés.

A la différence de la récession de 1991, les banques sont parvenues à évaluer certains des risques de crédit les plus sérieux. Les taux d'impayés sur les prêts et contrats de location-financement commerciaux et industriels ont certes progressé modérément aux premier et deuxième trimestres 2001, mais ils sont restés très inférieurs aux niveaux observés en 1991. Les taux de défaut sur les prêts immobiliers n'ont pratiquement pas augmenté et sont toujours à moins d'un

tiers des chiffres de 1991. En ce qui concerne les abandons de créance, seuls les prêts sur cartes de crédit ont accusé une dégradation depuis 1991, et cette dégradation reflète surtout une tendance longue et non une augmentation conjoncturelle. Ailleurs, les taux de créances irrécouvrables n'ont pratiquement pas varié et demeurent largement inférieurs aux niveaux observés en 1991. Les banques ont durci leurs conditions de prêt, surtout pour les lignes de crédit de soutien et certains crédits commerciaux. En revanche, elles ne les ont pas modifiées sur le segment du crédit hypothécaire au logement. L'analyse Shared National Credit pour 2001 dénote une dégradation continue de la qualité des prêts consortiaux des banques, en accord avec les tendances économiques générales. Les prêts faisant l'objet d'une classification défavorable ont atteint leur niveau le plus élevé depuis 1993.

### Résumé

La baisse des taux d'intérêt à court terme devrait donner un vigoureux coup de fouet à l'économie au cours de l'année à venir, même si la faiblesse des marchés d'actions et la vigueur persistante du dollar ont neutralisé en partie l'assouplissement des conditions financières. Les prix des logements ont continué de croître, induisant une progression généralisée du niveau de richesse, et les taux d'intérêt à long terme nominaux et réels (dans la mesure où le marché des obligations indexées permet de les jauger) se sont orientés à la baisse. En revanche, les cours des actions sont bien plus bas qu'au premier semestre de l'année, et ils sont même revenus à leur niveau d'il y a quatre ans. Cela pourrait avoir une nette incidence négative sur la consommation. Au total, la politique monétaire exerce toutefois un effet stimulant considérable sur l'économie, effet qui devrait se faire sentir vers le milieu de 2002. De plus, l'économie tournera alors à un rythme bien inférieur à son potentiel, si bien que l'orientation expansionniste actuelle ne devrait pas susciter de risques d'inflation pendant quelque temps, à moins d'une accélération imprévue de la demande, de résultats décevants sur le front de la productivité ou d'une forte baisse de la valeur du dollar.

Pour induire une reprise durable au cours de l'année à venir, la politique monétaire devra très probablement agir sur deux plans : en stabilisant la valeur du dollar et en atténuant l'effet négatif de la baisse des prix des actions sur la consommation. Recourir à ces canaux pour stimuler l'économie ne va pas sans risques. Ainsi qu'on l'a déjà noté, le dollar pourrait s'effriter et déclencher une reprise de l'inflation, mais dans le contexte actuel de croissance faible pareil danger n'est sans doute pas imminent. En revanche, la croissance de l'endettement privé pourrait être plus préoccupante dans l'immédiat. Les sociétés ont pris des mesures pour enrayer les sorties de fonds et sont redevenues excédentaires au premier trimestre de l'année. Une incertitude considérable subsiste sur le point de savoir dans quelle mesure elles devront réduire leurs investissements. Les

présentes prévisions donnent à penser qu'il n'y aura qu'une faible croissance du stock de capital l'an prochain, mais un résultat plus défavorable n'est pas à exclure, étant donné surtout les fortes marges appliquées pour le financement des investissements en télécommunications, et la récente hausse des marges en général. S'agissant des ménages, le principal risque réside dans le fait que le recours à la politique monétaire pour neutraliser une partie importante de l'effet de richesse implique une accumulation de la dette dans ce secteur. Il se pourrait que la politique monétaire n'ait fait que retarder le moment où les ménages devront faire face à leur position débitrice. À en juger par des données détaillées sur l'épargne, ce risque serait minime, car la plus grande partie de l'effet de richesse négatif et la réduction connexe de l'épargne concernent des catégories à haut revenu qui disposent d'actifs considérables (voir au premier chapitre). Si, toutefois, les valeurs boursières s'avéraient encore surestimées, ou que l'augmentation apparente de la productivité intrinsèque et la croissance du revenu réel ne persistaient pas, le problème de l'endettement élevé des ménages pourrait prendre plus d'acuité. Mais pour l'heure, la probabilité de voir ces risques se concrétiser ne semble pas bien grande.

### **Politique budgétaire**

L'excédent du budget fédéral a de nouveau augmenté considérablement au cours de l'exercice 2000 pour atteindre 237 milliards de dollars (2.4 pour cent du PIB). Au cours des huit années précédentes, le solde avait affiché une amélioration spectaculaire – plus de 7 points de PIB. Les recettes au titre de l'impôt sur le revenu ont été particulièrement dynamiques, si bien que les comptes des administrations publiques à l'exclusion du régime Social Security (excédentaires depuis 1983) ont dégagé un excédent de 0.9 pour cent du PIB. Mais pour cette raison même il est devenu difficile de maintenir la discipline budgétaire stricte des années précédentes. Les dépenses discrétionnaires se sont accélérées tandis qu'à pris fin la baisse des dépenses militaires en proportion du PIB qui avait contribué à contenir la croissance des dépenses globales ces dernières années. Les législateurs ont de fait écarté les limites précédemment convenues et ils ont classé beaucoup de dépenses comme dépenses d'urgence temporaires. Républicains et Démocrates sont aussi parvenus à un compromis sur un programme de réductions d'impôts qui a été inscrit dans la législation au printemps. Ce dispositif a eu un impact immédiat sur l'exercice budgétaire qui vient de s'achever, mais il se répercutera aussi sur les années suivantes. Le programme fiscal est examiné ci-après, tandis que le chapitre suivant aborde des questions plus fondamentales relatives à la réforme fiscale.

### ***Le solde budgétaire se dégrade, en partie à cause du ralentissement de l'activité***

Durant l'exercice 2000 et les six premiers mois de l'exercice 2001, les estimations de l'excédent budgétaire pour 2001 n'ont cessé de croître. En raison de la

Tableau 11. Recettes et dépenses fédérales

	Exercice 2000		Exercice 2001	
	Milliards de dollars	Pourcentage du PIB	Milliards de dollars	Pourcentage du PIB
<b>Recettes</b>	<b>2 025</b>	<b>20.6</b>	<b>1 990</b>	<b>19.7</b>
Impôt sur le revenu, niveau de référence	1 004	10.2	994	9.9
Impôt sur les sociétés, niveau de référence	207	2.1	151	1.5
Cotisations sociales	653	6.6	694	6.9
Autres	161	1.6	151	1.5
<b>Dépenses</b>	<b>1 789</b>	<b>18.2</b>	<b>1 863</b>	<b>18.5</b>
Discretionnaires	615	6.3	647	6.4
Obligatoires	1 032	10.5	1 092	10.8
Recettes compensatrices	-81	-0.8	-84	-0.8
Intérêts nets	223	2.3	207	2.1
<b>Excédent</b>	<b>237</b>	<b>2.4</b>	<b>127</b>	<b>1.3</b>
Budget	87	0.9	-34	-0.3
Hors budget	150	1.5	161	1.6

Source : Congressional Budget Office (2001), US Treasury, *Monthly Treasury Statement* (octobre 2001) et estimations de l'OCDE.

faiblesse inattendue de l'activité économique, ces estimations ont été depuis fortement révisées à la baisse. Alors qu'en mai 2001 le Congressional Budget Office (CBO) avait prévu un surplus de 270 milliards de dollars pour l'exercice 2001, celui-ci n'a atteint que 127 milliards (c'est néanmoins le deuxième montant le plus élevé jamais enregistré). La contraction de l'excédent a résulté pour moitié environ des réductions et remboursements d'impôts décidés au printemps dernier (voir ci-après), notamment le report à l'exercice 2002 de 33 milliards de dollars d'impôts sur les sociétés. Pour le reste, l'ajustement à la baisse reflétait la faiblesse inattendue de l'activité économique. Les recettes ont baissé au cours de l'exercice 2001 (tableau 11), du fait surtout de la contraction des rentrées d'impôts sur les sociétés. En outre, le compte budgétaire proprement dit, à l'exclusion du régime Social Security, a accusé un léger déficit, tandis que l'excédent de trésorerie du régime Social Security s'est quelque peu accru.

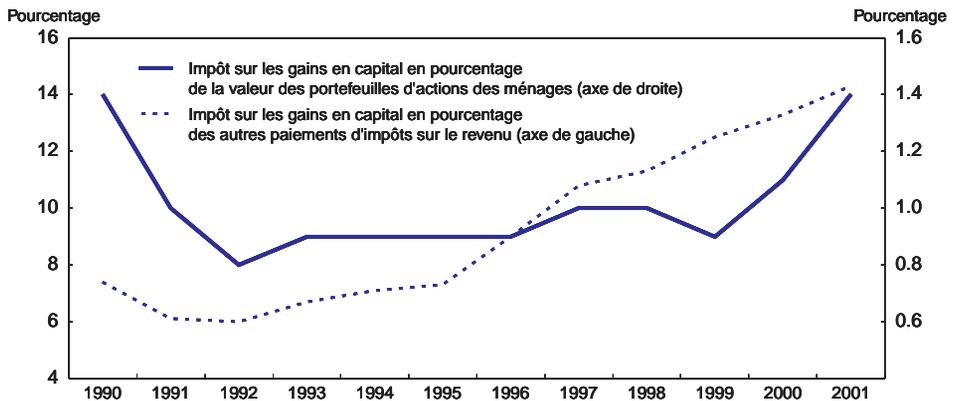
Avant les réductions d'impôts, l'accroissement de l'excédent attendu pour l'exercice 2001 avait dépassé 100 milliards de dollars depuis le printemps 1999. La croissance économique dans l'ensemble plus vigoureuse que prévu avait stimulé les recettes (tableau 12). Toutefois, l'augmentation des recettes avait été bien plus importante que ne pourrait l'expliquer un raffermissement de l'activité économique. Les échantillons de déclarations de revenus étant prélevés très tardivement, on ne connaît pas encore les raisons précises de cette vive

Tableau 12. Sources de variation de l'excédent budgétaire fédéral, avril 1999 à mai 2001

	Modification de la loi	Croissance économique	Recettes fiscales imprévues	Total
Milliards de dollars				
Avril 1999 à juillet 1999	-4	37	4	37
Juillet 1999 à janvier 2000	-17	40	19	42
Janvier 2000 à avril 2000	-59	0	5	-54
Avril 2000 à juillet 2000	-8	50	45	87
Juillet 2000 à janvier 2001	-14	1	27	14
Janvier 2001 à mai 2001	0	0	-6	-6
Avril 1999 à mai 2001	-102	128	94	120
Pourcentage du PIB				
Avril 1999 à mai 2001	-1.0	1.2	0.9	1.2

Source : Congressional Budget Office.

Graphique 15. Impôt sur les gains en capital en proportion de la valeur des portefeuilles d'actions et des paiements d'impôts sur le revenu<sup>1</sup>  
Exercices budgétaires



1. La valeur marchande des portefeuilles d'actions des ménages comprend les avoirs directs et les avoirs indirects dans des fonds communs de placement et des établissements bancaires de gestion financière. Les avoirs indirects détenus dans des caisses de retraite exonérées d'impôt sont exclus. Les recettes de l'impôt sur le revenu ne comprennent pas les paiements d'impôt sur les plus-values. Les chiffres pour 2001 sont des estimations du CBO.  
Source : Congressional Budget Office et Board of Governors of the Federal Reserve System.

hausse. Toutefois, dans le passé, la fiscalité des gains en capital y a contribué pour une large part. Durant la décennie 90, le produit de cet impôt a représenté en moyenne chaque année 1 pour cent de la valeur moyenne totale des portefeuilles d'actions des ménages<sup>5</sup> (graphique 15), mais il a grimpé en flèche ces deux dernières années. Selon les estimations du CBO, depuis 1999 le rendement de l'impôt sur les gains en capital a augmenté deux fois plus rapidement que celui des autres catégories d'impôts sur le revenu. On aurait pu penser que ces recettes baisseraient au cours de l'exercice 2001, parallèlement au repli des cours boursiers. Ce facteur peut expliquer en partie la faiblesse inattendue des recettes. Par ailleurs, le ralentissement des rentrées fiscales a pu être évité car la baisse sur le marché a peut-être été compensée par un accroissement du volume des opérations qui a converti quelques gains comptabilisés en gains réalisés ; de surcroît, il existe un décalage considérable entre la réalisation d'un gain et le paiement de l'impôt correspondant. Les gains sur les options de souscription d'actions ont été également soutenus et ont ainsi stimulé les rentrées d'impôts sur le revenu, puisqu'ils sont considérés comme revenus de l'emploi et non comme gains en capital. Cependant, ces gains sont déductibles des bénéfices des entreprises et réduisent en conséquence les paiements d'impôts sur les sociétés, de sorte que leur incidence nette sur les recettes fédérales est minime.

Entre mai 1999 et mai 2001, les décisions de politique économique ont eu pour effet que près de la moitié de l'augmentation des recettes n'a pas pu être affectée à l'amélioration du solde budgétaire. La plupart de ces modifications législatives visaient des programmes de dépenses discrétionnaires soumis chaque année à une nouvelle autorisation. Les prévisions de 1999 pour l'excédent de l'exercice 2001 supposaient que les limites assignées à ces dépenses par la loi sur l'équilibre budgétaire de 1997 (Balance Budget Act, BBA) resteraient en place. Ces restrictions étaient particulièrement sévères en 2000 et 2001. En l'occurrence, pour 2001 le Congrès a autorisé des dépenses supérieures de 70 milliards de dollars (12¼ pour cent) en rythme annuel à la limite prévue pour cet exercice par la BBA. Les dépenses au titre de la santé, de l'éducation et du transport terrestre (principalement pour l'amélioration du réseau d'autoroutes inter-États) ont été particulièrement élevées. En conséquence, les autorisations de dépenses discrétionnaires se sont multipliées. Selon les estimations, les dépenses discrétionnaires en termes réels ont augmenté à un rythme annuel moyen de 3½ pour cent entre 1999 et 2001. En 2002 et 2003, les dépenses pourraient de nouveau croître rapidement. Le Congrès a autorisé un plafond révisé de 686 milliards de dollars pour les dépenses discrétionnaires en 2002, en hausse par rapport au montant de 661 milliards fixé en mai dernier. Cette augmentation – d'environ 6 pour cent – découle en partie de l'accroissement des dépenses militaires par suite des attentats terroristes et d'une élévation des dépenses d'éducation, encore que la ventilation détaillée des fonds n'ait pas encore été décidée. Le taux de croissance des dépenses obligatoires devrait également augmenter.

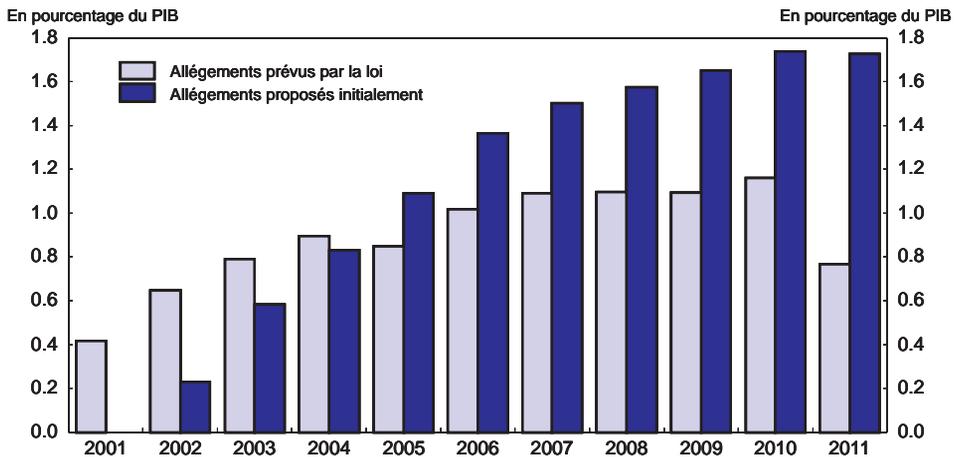
### ... en 2001 la politique budgétaire a mis l'accent sur les réductions d'impôts...

En juin 2001, le Président a signé la Loi de conciliation sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité (Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act), qui instaurait un vaste programme de réductions d'impôts (voir l'encadré 4). La loi a institué une importante ristourne fiscale (0.4 pour cent du PIB) sous la forme de chèques adressés aux contribuables durant l'été, et une réduction des taux d'imposition à partir de juillet. Pour 2002, elle prévoit de nouvelles réductions des taux marginaux et un allègement des impôts pour les couples mariés et les couples avec enfants. L'impôt sur les successions sera totalement aboli. Un certain nombre de dispositions visent à accroître la déductibilité des frais d'éducation et les montants qui peuvent être placés dans des comptes d'épargne-retraite. La plupart de ces dispositifs font l'objet d'une mise en œuvre progressive (encadré 4). Cependant, les deux tiers environ du coût récurrent annuel final du programme auront été engagés d'ici 2003. Le coût de la portion restante du programme augmentera progressivement jusqu'en 2010, et la réduction totale des recettes atteindra alors près de 1.2 pour cent du PIB (graphique 16).

L'adoption de la loi par le Sénat a nécessité un certain nombre de modifications de la proposition initiale du Président. Le volume total du programme a

Graphique 16. **Réductions d'impôts : accumulation des allègements fiscaux prévus par la loi<sup>1</sup>**

En pourcentage du PIB, exercices budgétaires



1. Par ailleurs, la loi fiscale transfère des recettes fiscales représentant 0.3 pour cent du PIB de 2001 à 2002.  
Source : Congressional Budget Office, Joint Committee on Taxation et estimations de l'OCDE.

#### Encadré 4. Principales mesures fiscales instaurées par la Loi de conciliation sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité

##### Dispositions concernant l'impôt sur le revenu

- Institution d'un nouveau taux de 10 pour cent.
- Réduction de la progressivité des taux légaux d'imposition.
- Suppression des seuils de sortie applicables aux déductions spécifiques.
- Suppression des seuils de sortie applicables à l'abattement personnel.

##### Calendrier de réduction des taux légaux d'imposition et de certains seuils de sortie

Année civile	Instauration du taux de 10 %, avec seuil <sup>1</sup> pour célibataire de :	Taux de 28 % ramené à :	Taux de 31 % ramené à :	Taux de 36 % ramené à :	Taux de 39,6 % ramené à :	Limitation des déductions spécifiques réduite de :	Réduction des seuils de sortie applicables à l'abattement personnel :
2001	\$ 6 000	27,5 %	30,5 %	35,5 %	39,1 %	–	–
2002-2003	\$ 6 000	27 %	30 %	35 %	38,6 %	–	–
2004-2005	\$ 6 000	26 %	29 %	34 %	37,6 %	–	–
2006 et au-delà	\$ 6 000	25 %	28 %	33 %	35 %	33 %	33 %
2007	\$ 6 000	–	–	–	–	33 %	33 %
2008	\$ 7 000	–	–	–	–	66 %	66 %
2009	\$ 7 000	–	–	–	–	66 %	66 %
2010	\$ 7 000	–	–	–	–	100 %	100 %

1. Sera indexé sur l'inflation.

Source : Joint Committee on Taxation (2001*h*).

##### Dispositions concernant le crédit d'impôt pour enfants à charge, les déductions pour couples mariés et l'impôt sur les successions

- Le crédit pour enfants à charge est majoré et devient remboursable dans certaines limites.
- La déduction forfaitaire pour les couples mariés est portée à un montant double de celle des célibataires.
- Le seuil d'application du taux de 15 pour cent pour les couples mariés est porté à un niveau double de celui des célibataires.
- Le seuil de paiement de l'impôt sur les successions est progressivement relevé.
- Le taux supérieur de l'impôt sur les donations et les successions sera abaissé progressivement.
- Suppression en 2010 de l'impôt sur les successions et de la surtaxe pour saut de génération.
- Le coût d'acquisition d'un actif reçu en héritage est fixé au prix du marché ou au coût initial, la valeur la plus faible étant retenue.
- A compter de 2010 le taux maximum de l'impôt sur les donations sera aligné sur le taux minimum de l'impôt sur le revenu.

Encadré 4. **Principales mesures fiscales instaurées par la Loi de conciliation sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité (suite)**

**Calendrier d'application des mesures visant le crédit d'impôt pour enfants à charge, les déductions pour couples mariés et l'impôt sur les successions**

Année civile	Montant du crédit d'impôt pour enfants à charge	Déduction forfaitaire pour déclaration commune en proportion de la déduction forfaitaire pour un célibataire	Point limite d'application du seuil de 15% pour les déclarations communes par rapport au point limite pour un célibataire	Taux supérieur de l'impôt sur les successions	Exemption de l'impôt sur les successions <sup>1</sup>
2001	\$600	–	–	–	–
2002	\$600	–	–	50%	\$1 million
2003	\$600	–	–	49%	\$1 million
2004	\$600	–	–	48%	\$1.5 million
2005	\$700	174%	180%	47%	\$1.5 million
2006	\$700	184%	187%	46%	\$2 millions
2007	\$700	187%	193%	45%	\$2 millions
2008	\$700	190%	200%	45%	\$2 millions
2009	\$800	200%	200%	45%	\$3.5 millions
2010	\$1 000	200%	200%	0	Impôt supprimé

1. L'exemption effective restera fixée à 1 million de dollars.

Source : Joint Committee on Taxation (2001g).

### Déduction des frais d'éducation

- Certains coûts d'enseignement supérieur deviennent déductibles pour les ménages dont le revenu est inférieur à 130 000 dollars.
- Les distributions provenant des comptes IRA-Education sont exonérées d'impôts, le plafond de contribution est porté à 2000 dollars.
- Les contributions au compte IRA-Education sont déductibles lorsqu'on fait valoir d'autres crédits au titre de l'enseignement supérieur.
- Les distributions provenant des Qualified Tuition Plans (QSTP) sont exonérées d'impôts.
- Les établissements privés éligibles sont autorisés à se constituer en QSTP.
- Extension permanente de l'exclusion des aides à l'éducation fournies par l'employeur.
- Relèvement de la fourchette de revenus prise en compte pour le retrait progressif de la déduction des intérêts sur les prêts pour études.
- Les obligations émises pour financer certaines écoles privées sont exonérées d'impôts.

#### Encadré 4. Principales mesures fiscales instaurées par la Loi de conciliation sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité (suite)

##### Dispositions concernant l'épargne-retraite

- Les plafonds des contributions aux comptes IRA et 401k sont relevés de 150 et 428 pour cent respectivement.
- Relèvement des plafonds de cotisation aux comptes IRA et 401k pour les personnes de plus de 50 ans.
- Majoration des prestations maximales prévues par les plans.
- Modification de diverses dispositions concernant la transférabilité, la réglementation et la sécurité des plans d'épargne-retraite.

##### Autres dispositions fiscales pour enfants à charge

- Le seuil de sortie du crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) pour les couples mariés est majoré de 1 000 dollars en 2002, jusqu'à 3 000 dollars en 2008.
- Simplification des règles d'éligibilité au crédit d'impôt sur les revenus d'activité.
- Extension permanente du crédit d'impôt pour adoption.
- Le crédit d'impôt pour soins aux enfants et personnes à charge est majoré d'un quart à partir de 2003.
- Les employeurs bénéficient d'un crédit d'impôt de 25 pour cent pour la fourniture de nouvelles structures d'accueil des enfants.

##### Effets distributifs des allègements fiscaux

En 2006, lorsque les principales réductions d'impôts seront intégralement mises en œuvre, les avantages seront très également répartis entre les catégories de revenus.

Tranches de revenu	Variation des impôts fédéraux		Taux d'imposition effectif		
			Niveau précédent	Nouveau niveau	Variation
	En millions de dollars	En pourcentage	En pourcentage	En pourcentage	Points de pourcentage
Moins de \$10 000	-76	-0.9	10.4	10.3	-0.1
\$10 000 à \$20 000	-3 789	-13.6	7.6	6.6	-1.0
\$20 000 à \$30 000	-7 835	-11.4	13.7	12.2	-1.5
\$30 000 à \$40 000	-7 839	-7.9	16.0	14.7	-1.3
\$40 000 à \$50 000	-7 570	-6.5	17.2	16.0	-1.2
\$50 000 à \$75 000	-18 755	-6.0	18.6	17.5	-1.1
\$75 000 à \$100 000	-17 212	-5.8	21.3	20.0	-1.3
\$100 000 à \$200 000	-30 208	-5.1	23.9	22.7	-1.2
\$200 000 et plus	-44 177	-6.1	28.3	26.6	-1.7
Ensemble des contribuables	-137 476	-6.1	21.7	20.3	-1.4

Note : Les revenus comprennent : le revenu brut ajusté (voir au chapitre III) et les intérêts exonérés d'impôts, les cotisations patronales au régime d'assurance-maladie, les prélèvements d'assurance sociale à la charge de l'employeur, les prestations Social Security non imposables, les prestations Medicare, les allègements au titre de l'impôt minimum alternatif (Alternative Minimum Tax, AMT), à l'exclusion du revenu des ressortissants des États-Unis résidant à l'étranger.

Source : Joint Committee on Taxation (2001).

été réduit. Le dispositif final a été moins axé sur la réduction des taux marginaux supérieurs, et l'abolition de l'impôt sur les successions ne prend effet qu'en 2010. Au lieu d'instaurer de fortes réductions des taux supérieurs, le programme final réduit les seuils de sortie de certains avantages fiscaux qui affecte les contribuables à revenus élevés (voir le chapitre III pour plus de précisions sur les seuils de sortie). Le rythme de réduction des taux de l'impôt sur les successions a été réduit. En revanche, le seuil de paiement de l'impôt doit être progressivement relevé. A la suite de ces ajustements, les avantages du programme doivent être plus largement répartis et se rapprocher beaucoup plus d'une réduction uniforme des taux d'imposition moyens pour tous les contribuables (voir l'encadré 4). Au total, les modifications des propositions initiales ont eu pour effet d'abaisser le coût du programme de 0.5 point de PIB par rapport au montant de 1.7 pour cent prévu initialement. Ces estimations ne tiennent pas compte de l'augmentation probable des recettes fiscales découlant des réductions des taux d'imposition. Celle-ci pourrait être substantielle si l'on en juge par la réaction habituelle aux baisses d'impôts (voir au chapitre III et ci-après). Afin de respecter une résolution précédemment adoptée qui limitait le montant en dollars des allègements fiscaux, il est prévu que la nouvelle loi cessera d'être en vigueur à la fin de décembre 2010. En l'absence de cette limite temporelle, le texte n'aurait pu être adopté au Sénat que par une majorité de 60 votants, et non par une majorité simple. Bien que la nouvelle loi vienne à expiration en 2010, les réductions d'impôts auront encore une certaine incidence sur les recettes au cours de l'exercice 2011. De fait, l'impôt exigible est déterminé par rapport à une année civile mais certaines fractions des paiements correspondants interviennent dans l'année budgétaire suivante<sup>6</sup>. Un point surprenant du programme a été la décision de reporter de l'exercice 2001 à l'exercice 2002 le recouvrement de 33 milliards de dollars de recettes au titre de l'impôt sur les sociétés. Cette mesure semble dictée par le souci de se donner une plus grande marge de manœuvre pour accroître les dépenses en 2002 sans accuser un déficit budgétaire au sens strict.

### ***... Des excédents budgétaires à moyen terme peuvent réapparaître avec un freinage suffisant des dépenses***

La conjoncture économique s'est assombrie depuis que les réductions d'impôts ont été votées. En conséquence, les recettes ont été plus faibles que prévu. Entre-temps, les dépenses ont été entraînées à la hausse par suite des attaques terroristes contre les États-Unis. Un programme d'aide aux compagnies aériennes (voir au chapitre IV) et des dépenses supplémentaires d'urgence pour favoriser la reprise après les attentats ont déjà été approuvés, tandis que des mesures de relance supplémentaires pour au moins 60 milliards de dollars apparaissent certaines. Compte tenu de ce montant, le budget pourrait être à peu près équilibré en 2002, voire déficitaire, après avoir dégagé un excédent de 1.3 pour cent en 2001 (tableau 13). Dans les *Perspectives économiques 70*, on a fait l'hypothèse d'un

Tableau 13. **Prévisions de la dette fédérale**

Exercices budgétaires	Cas 1 : Réduction des dépenses discrétionnaires au niveau de référence CBO d'août 2001 à 2004				Cas 2 : Maintien des dépenses discrétionnaires à leur pourcentage du PIB nominal de 2001 après 2003			
	Excédent du budget fédéral	Titres détenus par le public	Pourcentage du PIB		Excédent du budget fédéral	Titres détenus par le public	Pourcentage du PIB	
			Excédent du budget fédéral	Titres détenus par le public			Excédent du budget fédéral	Titres détenus par le public
2000	237	3 410	2.4	35.0	237	3 410	2.4	35.0
2001	127	3 283	1.3	32.3	127	3 283	1.3	32.5
2002	-13	3 296	-0.1	32.0	-13	3 296	-0.1	32.0
2003	-3	3 298	0.0	30.7	-3	3 298	0.0	30.7
2004	76	3 223	0.7	28.4	64	3 235	0.6	28.5
2005	117	3 106	1.0	26.0	90	3 145	0.8	26.4
2006	149	2 957	1.2	23.6	92	3 052	0.7	24.3
2007	192	2 766	1.5	20.9	100	2 952	0.8	22.3
2008	226	2 539	1.6	18.3	109	2 843	0.8	20.4
2009	296	2 243	2.0	16.3	134	2 708	0.9	18.5
2010	340	1 903	2.2	12.4	143	2 565	0.9	16.7

Note : Les estimations de l'excédent pour 2002 et 2003 sont fondées sur les prévisions des *Perspectives économiques* 70 de l'OCDE. Dans les cas 1 et 2, on prévoit une croissance du PIB nominal de 5.3 pour cent après 2003. Dans les deux cas, on prévoit que les dépenses obligatoires après 2003 seront égales aux prévisions de *The Budget and Economic Outlook : An Update* d'août 2001 du CBO. Après 2003, les recettes en pourcentage du PIB sont tirées de la mise à jour d'août 2001 du CBO. Les dépenses discrétionnaires diffèrent dans les cas 1 et 2. Dans le cas 1, les dépenses discrétionnaires après 2003, en pourcentage du PIB, sont tirées de la mise à jour d'août 2001 du CBO. Dans le cas 2, les dépenses discrétionnaires après 2003, en pourcentage du PIB, sont maintenues à leur niveau de l'exercice 2001 -5.4 pour cent.

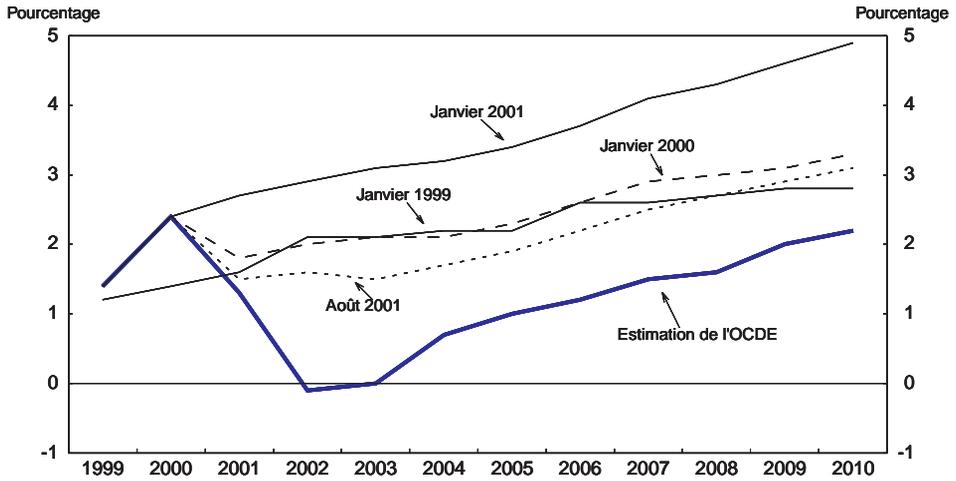
Source : Congressional Budget Office et estimations de l'OCDE.

programme de relance de 90 milliards de dollars et sur la base d'un exercice budgétaire et d'une année civile, l'administration fédérale prévoit un déficit en 2002. Pour l'exercice 2003, l'amélioration attendue de l'activité économique induira sans doute un budget équilibré ou légèrement excédentaire. Toutefois, le montant des mesures budgétaires de relance, qui serait votées à la fin de 2001 reste très incertain, tout comme l'excédent ou le déficit pour l'exercice 2002. L'éventail des propositions va de remboursements d'impôt supplémentaires et d'une accélération des réductions fiscales prévues pour les prochaines années à des allègements de l'impôt sur les plus-values ou de l'impôt sur les sociétés. A plus long terme, l'excédent réapparaîtra si les dépenses restent contenues et que les nouvelles réductions d'impôts sont conçues de façon à limiter leur incidence sur les recettes à moyen terme (graphique 17). Le retour aux excédents budgétaires dans le moyen terme supposerait une forte réduction de la dette fédérale nette en proportion du PIB (graphique 18).

A supposer que les dépenses discrétionnaires reviennent après 2003 sur le sentier d'évolution (par rapport au PIB) prévu par le CBO en août 2001, l'excédent budgétaire pourrait croître progressivement jusqu'à plus de 2 pour cent du PIB en 2010 (tableau 13). Même si les dépenses discrétionnaires augmentaient à un rythme plus rapide que la prévision du CBO après 2004 (ce qui est sans doute plausible, car la prévision du CBO implique une forte contraction des dépenses discrétionnaires par rapport au PIB), des excédents substantiels sont susceptibles d'apparaître. A titre d'exemple, si les dépenses discrétionnaires en proportion du PIB étaient maintenues après 2003 à leur niveau de 2001, l'excédent serait proche encore de 1 pour cent du PIB dans le moyen terme. Le rétablissement de l'excédent budgétaire à moyen terme suppose un retour de la production à son niveau normal, une réduction continue de la charge d'intérêts et une situation de trésorerie favorable pour le régime Social Security. Toutefois, l'alourdissement des dépenses limiterait les possibilités de financer la suppression à terme de l'effet de freinage fiscal induit par la non-indexation des seuils de l'impôt minimum alternatif sur le revenu (voir au chapitre III). Le nombre des contribuables assujettis à cet impôt devrait atteindre 35 millions au cours de la prochaine décennie, pour un produit annuel supplémentaire de 0.4 pour cent de PIB à l'horizon 2010. Bon nombre d'autres dispositions fiscales doivent également prendre fin d'ici à 2010, et leur reconduction réduirait encore les recettes de 0.4 pour cent de PIB à l'horizon 2010. En résumé, avant les réductions d'impôts adoptées en juin les prévisions budgétaires officielles sur 10 ans tablaient sur un excédent cumulé de 4 700 milliards de dollars. Les allègements fiscaux ont ramené ce chiffre à 3 400 milliards. La faiblesse inattendue de l'activité et les attentats terroristes ont encore réduit les dernières estimations officielles de 800 milliards de dollars. Mais d'autres ponctions possibles sur l'excédent (notamment la reconduction des mesures fiscales venant à expiration) sont chiffrées à 1 250 milliards de dollars, ce qui ramène l'excédent cumulé aux alentours de 1 400 milliards de dollars.

Graphique 17. **Estimations de l'excédent budgétaire fédéral à moyen terme à différentes dates**

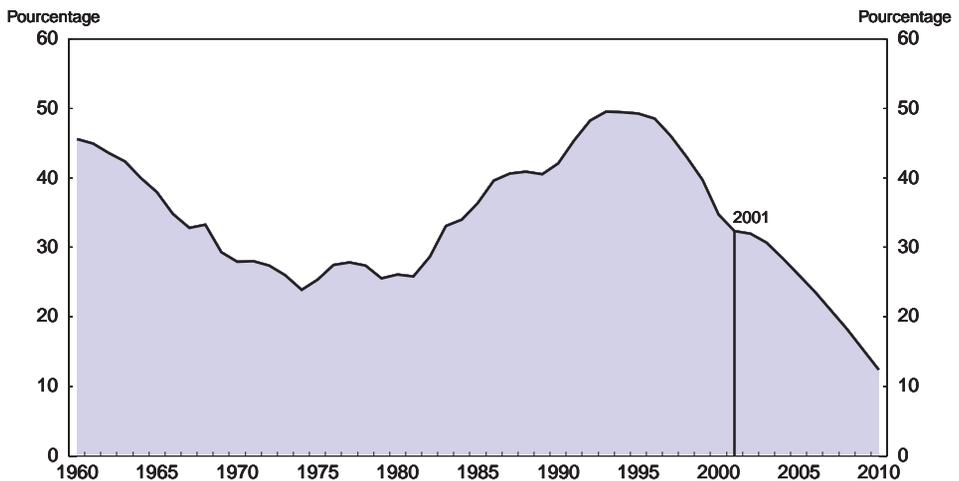
En pourcentage du PIB, exercices budgétaires



Source : Congressional Budget Office et estimations de l'OCDE.

Graphique 18. **Ratio d'endettement net de l'administration fédérale après la réduction des impôts**

En pourcentage du PIB



Source : Congressional Budget Office et OCDE.

Cependant, on a des raisons de penser que le coût du programme fiscal du printemps dernier pourrait être moins lourd que ne l'indiquent les évaluations conventionnelles, et l'excédent à moyen terme plus élevé qu'on ne l'a supposé ci-dessus. Selon des estimations récentes, le coût initial des réductions d'impôts peut être nettement atténué si ces mesures consistent à abaisser les taux marginaux et surtout les taux marginaux supérieurs (voir le chapitre III pour une analyse détaillée). Des travaux empiriques montrent que le revenu imposable augmente de 0.4 pour cent pour toute hausse de 1 pour cent du « prix » du revenu après impôt (ce qui correspond au complément du taux d'imposition marginal). Une réduction de 5 points (de 28 à 23 pour cent) du taux marginal moyen de l'impôt fédéral sur le revenu accroîtrait le « prix » du revenu après impôt de 9 pour cent et augmenterait donc le revenu imposable de 3.6 pour cent<sup>7</sup>. Dans ce cas, l'augmentation induite des recettes fiscales compenserait environ 16 pour cent de la réduction d'impôt initiale<sup>8</sup>. Selon la même étude, aux tranches supérieures la réaction du revenu imposable peut être jusqu'à trois fois plus forte. Ce gain découle essentiellement du fait que la réduction des taux d'imposition alourdit le coût des opérations (notamment les emprunts et les contributions à des organismes caritatifs) qui sont déductibles du revenu imposable. Toutefois, comme le programme final vise à réduire davantage les taux d'imposition moyens que les taux marginaux, les effets incitatifs pourraient être moins marqués que dans la proposition initiale du Président.

### ***Les administrations des États continuent d'emprunter...***

Les États fédérés s'étant attachés à maintenir les déficits budgétaires à un bas niveau, il n'existe qu'une faible différence entre la capacité de financement de l'État fédéral et celle des administrations publiques. Les recettes avaient été importantes tout au long de l'année 2000, stimulées par le dynamisme des rentrées d'impôts sur le revenu et de taxes sur les ventes. Les administrations des États fédérés en ont profité pour réduire les taux d'imposition ; en conséquence, les recettes des États fédérés et des collectivités locales sont restées constantes en proportion du PIB, alors que la part des recettes fédérales a augmenté. Cette année, il y a lieu de prévoir un certain accroissement du déficit des États. Cette augmentation reflète à la fois le ralentissement des rentrées d'impôts lié au fléchissement de l'activité et les mesures prises par le gouvernement californien pour acheter de l'électricité et la revendre aux consommateurs à un prix inférieur au coût de revient. Entre janvier et mai 2001, la Californie a dépensé 6 milliards de dollars à cet effet. Elle a contracté un prêt-relais de 3.5 milliards de dollars pour financer de nouveaux achats dans l'attente d'une émission obligataire de 13.5 milliards de dollars destinée à couvrir les pertes pour le reste de cette année. La revente de l'électricité à un prix inférieur au coût implique une charge de 19.5 milliards de dollars pour 2001 (27 pour cent des rentrées fiscales sur le compte général de la Californie au cours de l'exercice 2000, 1.4 pour cent du produit de l'État californien et 0.2 pour cent du PIB des États-Unis). En revanche, les dépenses

des États fédérés tendent en général à se montrer procycliques et à évoluer au même rythme que les recettes. Ainsi, en juin 2001 11 États ont été contraints de réduire leurs budgets adoptés pour 2001 en raison du ralentissement des recettes. En 2002, les États devront probablement freiner encore la croissance de leurs dépenses et même comprimer les salaires dans les secteurs autres que l'éducation. Au total, les agents budgétaires des États prévoient une hausse de 3.6 pour cent des dépenses durant l'exercice 2002, contre une augmentation annuelle moyenne de 7.7 pour cent au cours des trois années précédentes. Cette contraction équivaut à peu près à 0.2 point de pourcentage du PIB national.

### ***... plongeant le secteur des administrations publiques dans un déficit temporaire***

Une légère hausse du déficit des États fédérés en 2001 s'ajoutant à la contraction de l'excédent fédéral, le solde des administrations publiques devrait décroître sensiblement. Selon les prévisions, il baissera de près de  $2\frac{3}{4}$  points de PIB entre l'année civile 2000 et l'année civile 2002, pour se traduire par un déficit de 1 pour cent du PIB (tableau 14) ; en termes corrigés des fluctuations conjoncturelles, le déficit devrait être de  $\frac{1}{2}$  pour cent du PIB. A ce niveau, le déficit devrait donc rester inférieur de 0.6 point à celui des autres pays Membres de l'OCDE, qui prévoient en moyenne un déficit de 1.6 pour cent du PIB en 2002. A plus longue échéance, avec le rétablissement probable de l'excédent fédéral, et les emprunts des États fédérés se modérant légèrement, le secteur des administrations publiques devrait retrouver un excédent de l'ordre de 1 pour cent du PIB. Toutefois, les incertitudes entourant ces prévisions sont considérables.

### ***Des problèmes se poseront toutefois dans le long terme***

Au-delà de l'horizon budgétaire décennal, deux programmes obligatoires – Social Security et Medicare – dominent les perspectives budgétaires. Ils offrent respectivement des pensions et des soins médicaux aux personnes âgées. Les facteurs démographiques jouent un rôle important mais non exclusif dans leur expansion. Ces deux programmes doivent faire face à l'impact du vieillissement de la génération du baby boom et à l'augmentation tendancielle de l'espérance de vie, mais ils sont également confrontés à des variations défavorables des prix relatifs, particulièrement importantes pour Medicare. Selon les prévisions officielles actuelles, aucun de ces deux régimes ne saurait être viable dans le long terme sans une augmentation notable de la part du revenu national qui est gérée par l'administration fédérale. Les dépenses au titre de ces deux programmes devraient atteindre 10 pour cent du PIB à l'horizon 2025, contre 6.4 pour cent en 2000. On prévoit qu'elles augmenteront encore après cette date pour représenter 15 pour cent du PIB en 2075, soit à peine un peu moins que les dépenses publiques fédérales totales actuelles (hors paiements d'intérêts). Trois stratégies sont possibles pour parer à cette menace sur les finances publiques. La première

Tableau 14. **Capacité de financement et dette des administrations publiques**

	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Exercices budgétaires						
	Milliards de dollars			Pourcentage du PIB		
Excédent du budget fédéral	237	127	-13	2.4	1.3	0.1
Corrections	-50	14	0	-0.5	0.1	-0.0
Capacité de financement						
Administration fédérale	187	141	-13	1.9	1.4	-0.1
États et collectivités locales	-37	-49	-55	-0.4	-0.5	-0.5
Administrations publiques	150	92	-68	1.5	0.9	-0.7
Dettes des administrations publiques						
Administration fédérale	3 410	3 283	3 296	35.0	32.3	32.0
États et collectivités locales	840	877	926	8.6	8.6	9.0
Administrations publiques	4 250	4 160	4 222	43.6	40.9	41.0
Années civiles						
Capacité de financement						
Administration fédérale	211	116	-56	2.1	1.1	-0.5
États et collectivités locales	-39	-53	-61	-0.4	-0.5	-0.6
Administrations publiques	171	63	-117	1.7	0.6	-1.1
Capacité de financement – corrigée des influences conjoncturelles						
Administration fédérale (primaire)	-	-	-	4.6	3.5	1.9
Administration fédérale	-	-	-	1.8	1.2	-0.1
Administrations publiques	-	-	-	1.3	0.7	-0.5

Source : OCDE.

consiste à augmenter les impôts au même rythme que les dépenses, la seconde à préfinancer les dépenses, et la troisième à exclure des programmes les éléments qui engendrent cette croissance explosive des dépenses.

### **Programme Social Security**

A en juger par les prévisions officielles, les perspectives du programme Social Security sont moins catastrophiques que celles de Medicare. Trois facteurs favorisent son évolution à long terme.

- *Premièrement*, le relèvement progressif de l'âge de la retraite, décidé en 1983, est désormais amorcé.
- *Deuxièmement*, la fécondité et l'immigration se maintiennent à des niveaux suffisants pour faire en sorte que la population continue de croître.

- *Troisièmement*, l'accélération des gains de productivité a donné un avantage temporaire au système de sécurité sociale, car la base salariale a augmenté par rapport au montant des prestations. A la longue, toutefois, les prestations rattraperont l'amélioration de la performance économique, car le niveau des pensions initiales, indexé sur la croissance des salaires, reflétera en définitive le raffermissement des tendances de la productivité.

Ces facteurs font que, durant les cinquante prochaines années, les États-Unis enregistreront un taux de hausse des dépenses de retraite parmi les plus bas de la zone de l'OCDE et se classeront à l'avant-dernier rang pour le niveau des dépenses parmi les 21 pays qui ont participé au projet de l'OCDE sur les dépenses futures liées à l'âge (OCDE, 2001a).

Même en tenant compte de ces facteurs positifs, les perspectives à long terme du programme Social Security restent médiocres. Dans les précédentes *Études* on a toutefois fait valoir qu'il était indispensable de prendre sans tarder des mesures pour garantir la viabilité du programme. L'ampleur du problème est illustrée par l'augmentation de la fiscalité nécessaire pour équilibrer Social Security dans le long terme. Afin d'instaurer un équilibre à long terme stable, il faudrait relever immédiatement les cotisations à raison de 1.3 pour cent du PIB (environ 4 pour cent de la masse salariale imposable)<sup>9</sup>. Toutefois, pareille décision reviendrait à demander aux générations actuelles de payer pour des prestations toujours plus généreuses au profit des générations futures. Le relèvement des cotisations pourrait être mis en œuvre progressivement, mais cela contraindrait à accroître la place du secteur public dans l'économie et à alourdir les dépenses improductives liées à la fiscalité. Toute réforme devrait faire en sorte de supprimer les éléments du système qui font que les prestations croissent plus vite que les cotisations, engendrant ainsi un déficit à long terme sans cesse grandissant. Le régime Social Security repose essentiellement sur la répartition. Par conséquent, lorsque le rapport bénéficiaires/cotisants augmente, il faut soit majorer les cotisations, soit réduire les prestations. Si l'accroissement de l'espérance de vie se conjugue avec un âge de départ à la retraite fixe, les prestations totales augmenteront plus rapidement que les cotisations. De même, si les prestations nominales moyennes croissent plus rapidement que les salaires nominaux par travailleur, le système basculera inévitablement dans le déficit.

Les prévisions à long terme des finances du régime Social Security, sur la base des dispositions législatives actuelles, incorporent plusieurs éléments négatifs. L'espérance de vie à 65 ans devrait passer de 17.4 années en 2000 à 21.2 années en 2075, soit une augmentation annuelle moyenne de 0.25 pour cent. Toutefois, l'âge de la retraite est présumé rester stable, une fois que le relèvement prévu aujourd'hui aura été achevé en 2025<sup>10</sup>. De même, les pensions Social Security sont censées croître plus rapidement que l'assiette salariale utilisée pour

financer le régime. Dans une économie sans inflation, les prestations moyennes augmentent au même rythme qu'une moyenne mobile des gains de productivité, car les pensions sont calculées en fonction des gains sur l'ensemble de la vie professionnelle. Après la retraite, les pensions sont liées à l'inflation. Normalement, en l'absence d'inflation, il n'y aurait pas d'augmentation des prestations. Toutefois, les pensions sont liées à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC), et il s'est avéré que cet indicateur surestime l'inflation. Par conséquent, si les prix étaient stables dans l'optique d'une mesure large de l'inflation telle que l'indice implicite des prix du PIB, il est probable que l'IPC marquerait néanmoins une hausse. L'écart probable est minime – à peine 0.2 point de pourcentage par an selon les administrateurs du régime Social Security. La suppression de cette distorsion aiderait à réduire les coûts, mais ce gain ne suffirait pas à lui seul pour garantir la solvabilité du système.

La stabilité à long terme de Social Security ne peut être assurée que par une réforme du système actuel. Le Président a nommé une commission chargée d'examiner le système, puis de formuler des recommandations en vue de moderniser Social Security et de rétablir son équilibre budgétaire, sur la base de six principes directeurs :

- La modernisation ne doit pas entraîner de modification des prestations Social Security pour les retraités ou les quasi-retraités.
- La totalité de l'excédent du régime Social Security doit être affectée exclusivement à ce régime.
- Les prélèvements sur les salaires au titre du régime Social Security ne doivent pas être augmentés.
- L'État ne doit pas placer de fonds du régime Social Security sur le marché boursier.
- La modernisation doit préserver les programmes d'assurance invalidité et survie de Social Security.
- La modernisation doit inclure la création de comptes personnels d'épargne-retraite volontaires, gérés individuellement, qui accroîtront les ressources et prestations du régime Social Security.

Compte tenu des contraintes imposées à la Commission, il existe un grand nombre de réformes susceptibles de rétablir la viabilité budgétaire du régime Social Security. Citons les deux possibilités suivantes : relever l'âge de la retraite en fonction de l'accroissement de l'espérance de vie, à raison de deux semaines et demie par an environ ; calculer les droits à pension en fonction des gains moyens réels effectifs durant la vie professionnelle, au lieu d'indexer les gains passés sur les salaires (ce qui équivaut à intégrer la hausse de la productivité dans les gains durant la vie professionnelle). Selon une étude récente (Kotlikoff *et al.*, 2001), ces deux mesures associées devraient faire en sorte que le

système reste globalement stable à l'avenir. Ces réformes auraient néanmoins de sérieuses répercussions sur le revenu relatif des retraités : à l'horizon 2030, les prestations seraient réduites de 50 pour cent par rapport au présent régime. En termes absolus, toutefois, celles-ci seraient plus élevées que les prestations actuelles.

Une dernière solution serait de créer un système de comptes d'épargne individuels pour augmenter les prestations. De fait, même un régime privé aux ressources intégralement placées en obligations publiques offrirait aux cotisants un rendement plus élevé que ne le fait Social Security à l'heure actuelle. Le rendement médiocre de Social Security tient à la nécessité d'amortir les engagements passés mais aussi de financer les prestations futures. Même si le système était intégralement privatisé, les engagements accumulés à la date de privatisation devraient être honorés. Le prélèvement transitoire nécessaire pour financer ces prestations dues serait élevé. Kotlikoff (2001) estime qu'il faudrait appliquer un impôt initial sur la consommation de 10 pour cent. Au cours de la période de transition de 60 ans, cet impôt représenterait en moyenne 3½ pour cent du PIB.

La privatisation du régime n'aboutirait à un autofinancement intégral que si le rendement à long terme des actions restait nettement supérieur à celui des obligations publiques. Dans ce cas, une partie du rendement supplémentaire des actions pourrait être utilisée pour financer les engagements passés du système Social Security. Toutefois, ce rendement plus élevé est généralement considéré comme une compensation du risque accru inhérent aux actions. Cependant, si le passage à un système privatisé se traduisait par un accroissement de l'épargne nationale, une fraction du produit des investissements additionnels reviendrait à l'État sous la forme d'un accroissement des impôts sur le revenu du capital applicables aux sociétés mais aussi par le biais de l'effet des gains de productivité sur les revenus salariaux – ce qui offrirait un autre moyen de financer les engagements antérieurs. Si les prestations sont diminuées (soit par un relèvement de l'âge de la retraite, soit par une certaine limitation de l'indexation), il faudra alors une source de revenus complémentaires, qui pourrait être fournie par un système de comptes individuels. S'ils sont conçus de manière appropriée, ces comptes complémentaires ne devraient pas défavoriser les catégories à faibles revenus et pourraient au contraire leur assurer des prestations. Étant donné que ces comptes seraient directement liés aux bénéficiaires, les contributions afférentes n'apparaîtraient pas nécessairement comme des prélèvements fiscaux, mais on devrait néanmoins les rendre sans doute obligatoires.

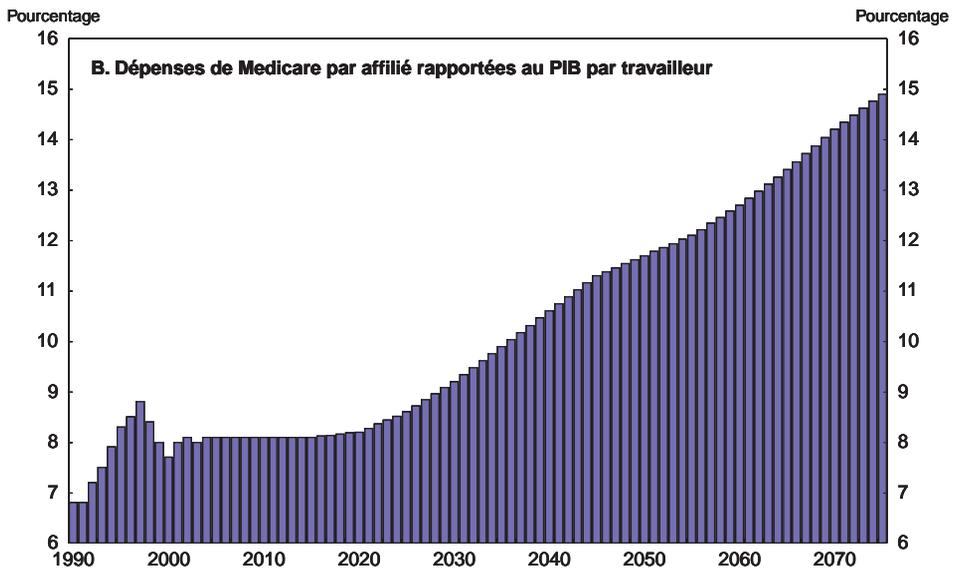
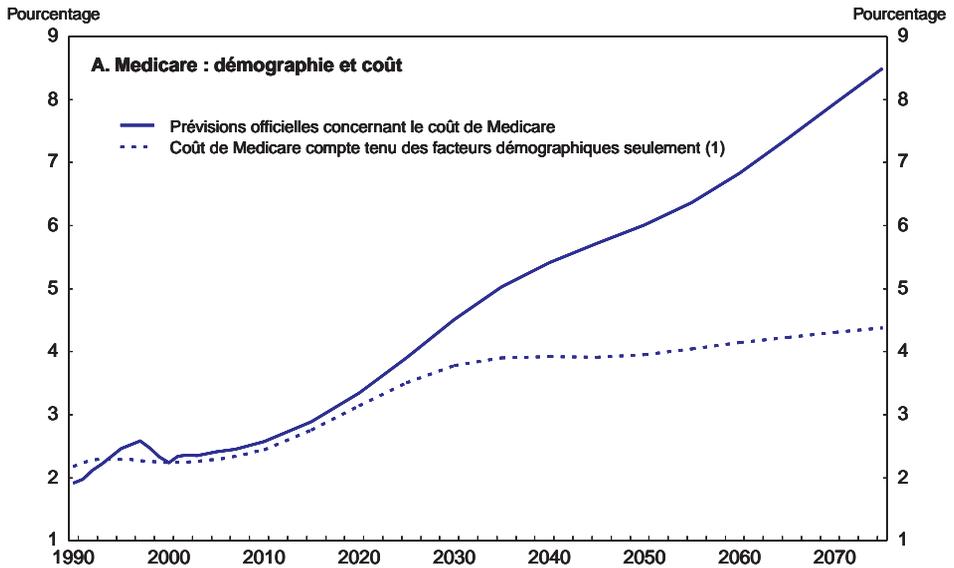
### **Programme Medicare**

A en juger par les prévisions officielles, la situation à long terme de Medicare est encore plus compromise que celle de Social Security, et au demeurant plus incertaine. Les deux régimes connaissent les mêmes problèmes démographiques.

Mais, à la différence de Social Security, les dépenses Medicare par bénéficiaire devraient croître beaucoup plus rapidement que les salaires. Par conséquent, la part du PIB consacrée à Medicare augmentera bien plus rapidement que ne le justifieraient les seuls facteurs démographiques (graphique 19, partie A). Une telle situation est susceptible de se produire soit parce que les prix des soins médicaux augmentent plus rapidement que les autres prix, soit parce que l'intensité de traitement médical par patient s'élève. Il semble bien que l'intensité de traitement médical diminue dans le secteur hospitalier : la tendance à la hausse du nombre d'admissions de personnes inscrites a été neutralisée par une forte baisse de l'intensité de services par patient. Dans le secteur ambulatoire, toutefois, les tendances ont été plus défavorables que pour les hôpitaux. Le coût des soins de praticiens par inscrit affichait une hausse supérieure de 1.8 pour cent par an à celle des honoraires et l'augmentation réelle des dépenses médicales ambulatoires par inscrit s'est établie à 2.5 par an entre 1996 et 2000. Néanmoins, à la fin des années 90, les coûts par bénéficiaire ont progressé plus lentement que le PIB par travailleur (graphique 19, partie B). Pour assurer la viabilité à long terme, il faut éviter toute résurgence de la tendance antérieure. Les projections officielles supposent que tel sera le cas jusqu'en 2015, mais par la suite elles prévoient que les coûts augmenteront plus rapidement que la production par personne, entraînant à la hausse le déficit de Medicare. Il est peu probable que le secteur privé soit épargné par ces hausses de coûts. Toutefois, l'expérience a montré que le secteur privé s'emploierait à réduire ses coûts et le régime Medicare en bénéficierait.

Tandis que des mesures devront être prises en définitive pour freiner la croissance des dépenses, à court terme des pressions s'exercent pour que soient élargies les possibilités de faire payer par Medicare les médicaments achetés par les personnes retraitées. A l'heure actuelle, seuls sont remboursés les médicaments consommés dans les hôpitaux. Quelques consommateurs couvrent leurs dépenses pharmaceutiques au moyen d'une police d'assurance privée ou grâce à un régime de retraite fourni par l'employeur. Toutefois, en 1997, un tiers de toutes les personnes âgées ne bénéficiaient d'aucune couverture pour les médicaments sur ordonnance. Au total, les personnes âgées financent elles-mêmes environ 45 pour cent de leurs frais de médicaments – soit à peine un peu plus que les personnes en activité. Mais leurs dépenses pharmaceutiques sont élevées : en 2001 elles atteignent en moyenne près de 2000 dollars par an. De surcroît, ces dépenses sont fortement concentrées. En 1997, un peu moins de 13 pour cent des personnes âgées ont engagé près de la moitié des dépenses totales de cette catégorie. Les divers plans qui ont été proposés pour réduire le coût des médicaments sur ordonnance pour les personnes âgées ont tous une structure similaire associant une fraction déductible, un ticket modérateur jusqu'à un certain seuil puis une couverture intégrale. Leur coût en première année est compris entre 10 milliards et 20 milliards de dollars (Congressional Budget Office, 2000*b*). Cependant, étant donné que le prix moyen des médicaments sur ordonnance augmente de 10 pour

Graphique 19. Dépenses au titre du programme Medicare



1. Le coût de Medicare en 2000 a été indexé sur le rapport entre le nombre de personnes affiliées au régime et le nombre de salariés.

Source : Trustees of the Hospital Insurance Trust Fund et estimations de l'OCDE.

cent par an, le coût de la prestation s'envolerait rapidement pour s'établir entre 0.18 et 0.45 pour cent du PIB selon le programme retenu. En d'autres termes, le coût annuel moyen de ce programme s'établirait entre 15 milliards et 42 milliards de dollars, tandis que le coût annuel moyen du récent programme de mesures fiscales est de 135 milliards de dollars. D'ici au début de 2002, l'Administration espère avoir mis en place un système de cartes de réduction pour les médicaments sur ordonnance couverts par Medicare. Elle estime par ailleurs que toutes les personnes âgées doivent pouvoir bénéficier d'une aide aux médicaments dans le cadre d'un régime Medicare modernisé.

D'autres pressions pourraient s'exercer sur le budget si une loi régissant les droits des patients était adoptée. La plupart des propositions à l'étude au Congrès impliquent que les programmes d'assurance privés élargissent l'éventail de choix dont disposent les individus à l'intérieur de leur régime d'assurance. L'assuré aurait le droit de faire appel à des prestataires hors réseau<sup>11</sup>, notamment en ce qui concerne les obstétriciens, les gynécologues et les pédiatres, ainsi que les services d'urgence. Les refus de fournir certains services médicaux feraient l'objet d'un examen externe, tandis que l'organisme d'assurance serait passible de poursuites judiciaires en cas de dommages ou de décès consécutifs à une faute professionnelle médicale, de même que le médecin directement impliqué. L'imposition de ces obligations entraînerait une hausse des primes de l'ordre de 4 pour cent. Cependant, les primes d'assurance-maladie à la charge des employeurs ne sont pas imposables. Aussi, toute hausse des coûts conduirait les employeurs à substituer une prestation exonérée d'impôt à des salaires imposables, et réduirait par là même l'excédent fédéral. Certains employeurs pourraient réduire d'autres prestations ou supprimer entièrement la couverture maladie. Si les autres prestations étaient réduites à raison de 40 pour cent du coût du nouveau programme, les rentrées d'impôts et de cotisations de sécurité sociale seraient amputées de 2.5 milliards de dollars par an à l'horizon 2010, le coût global avoisinant 15 milliards de dollars sur l'horizon budgétaire de dix ans (Congressional Budget Office, 2001b)<sup>12</sup>.

## **Conclusions**

Les finances publiques des États-Unis se sont améliorées régulièrement au cours de la décennie écoulée. Un déficit fédéral de plus de 4½ pour cent du PIB a fait place à un excédent de 2½ pour cent sur l'exercice 2000. A la faveur de ce redressement et de la croissance rapide des revenus, le rapport de la dette fédérale au PIB est tombé à moins de 35 pour cent à la fin de 2000. Mais la situation budgétaire a nettement changé ces derniers mois. Tandis qu'une partie de la variation est d'origine conjoncturelle, et n'a guère d'incidence à long terme, une fraction importante présente un caractère permanent. L'abaissement des taux d'imposition marginaux, l'instauration d'un nouveau taux d'imposition initial et le

relèvement des crédits pour enfants à charge se traduiront, lorsqu'ils seront pleinement en vigueur, par un allègement d'impôt équivalent à 1.2 pour cent du PIB. La plupart des réductions prendront effet d'ici à 2003. En outre, le programme de relance en cours d'élaboration cet automne semble devoir conduire l'administration fédérale au déficit en 2002. Un plan de relance axé sur des mesures ayant les plus grandes chances d'accroître les dépenses des ménages et des entreprises se révélerait sans doute particulièrement efficace. Ces mesures devraient être conçues de façon à n'avoir qu'un impact limité sur la situation budgétaire à moyen terme<sup>13</sup>.

A moyen terme, et malgré l'accumulation rapide des réductions d'impôts, le ratio d'endettement devrait continuer de décroître. De fait, si les dépenses discrétionnaires en termes réels augmentaient au même rythme que le PIB, l'administration fédérale devrait afficher un excédent substantiel à l'horizon 2010 ainsi qu'une dette réduite. Le problème budgétaire à long terme lié à Social Security et Medicare se posera toujours, et pour le résoudre il faudra s'attaquer aux carences structurelles de ces régimes qui engendrent des dépenses non soutenables dans le long terme. Si certains problèmes de financement reflètent le départ à la retraite de l'énorme génération du baby boom, les régimes Social Security et Medicare présentent tous les deux des défauts de conception susceptibles de les rendre inviables à moins d'augmenter sans cesse les taux d'imposition. L'espérance de vie devrait continuer de croître après 2025, mais il n'est pas prévu de nouveaux ajustements de l'âge de la retraite et des prestations au-delà de cette date. Si, outre l'indexation de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, les prestations initiales à la retraite étaient calculées en indexant les gains passés sur les prix, et non en ajoutant un ajustement au titre de la productivité de la main-d'oeuvre, le système Social Security serait presque viable à long terme. Conjugée à la mise en place de comptes d'épargne individuels pour compléter des prestations réduites, cette réforme pourrait installer Social Security sur des bases solides. De surcroît, dans la mesure où la récente réforme fiscale et d'éventuelles modifications futures comme celles préconisées au chapitre suivant stimuleront la croissance des salaires réels, les prestations futures s'en trouveront augmentées. S'agissant de Medicare, la situation est plus problématique car les facteurs à l'origine de la hausse des dépenses sont moins bien connus et plus incertains. Toutefois, les participants au débat actuel sur la prise en charge des médicaments soumis à prescription et sur les droits des patients devraient s'efforcer de réduire autant que possible les incitations à accroître encore les dépenses médicales.

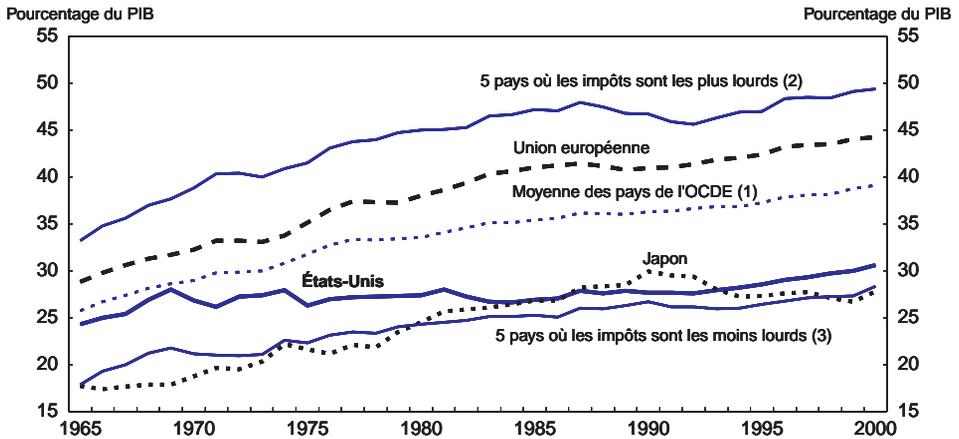
### III. Vers une fiscalité plus efficiente et moins complexe

#### Une pression fiscale globale maîtrisée

Les recettes fiscales totales n'ont que légèrement augmenté aux États-Unis ces 35 dernières années par rapport au PIB. On constate deux périodes d'alourdissement de l'impôt (graphique 20). La première, dans les années 60 et 70, est due à un élargissement progressif des assurances sociales ; la deuxième, entre 1993 et 2000, n'était guère attendue. Au total, les recettes fédérales totales sont passées de 17.5 pour cent du PIB en 1962 à 20.6 pour cent en 2000. Les nouvelles mesures annuleront presque la moitié de cette augmentation assez faible en allégeant la fiscalité de 1¼ pour cent du PIB lorsque les baisses d'impôts seront pleinement mises en œuvre en 2010. Des travaux précédents à l'OCDE et ailleurs (Bassanini et autres, 2001, Leibfritz, 1997 et Engen et Skinner, 1996) montrent que la pression fiscale moyenne influe sur le taux de croissance de l'économie. C'est pourquoi ces baisses d'impôts devraient accélérer le taux de croissance à moyen terme de l'économie dans une proportion faible, mais notable. On examinera dans ce chapitre les domaines dans lesquels la structure fiscale pourrait être améliorée – en particulier du point de vue de l'efficacité et de la simplification – et on évaluera également certaines des modifications qui résultent des textes les plus récents. Le chapitre II donne un aperçu de ces modifications et de leur incidence budgétaire.

Ces 30 dernières années, le taux marginal légal le plus élevé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a nettement diminué. La composante fédérale de ce taux est tombée de 70 pour cent en 1980 à 28 pour cent en 1986. De fait, les réformes de 1986 ont constitué à de nombreux égards la refonte la plus importante de cette période ; les taux marginaux légaux ayant été abaissés et les bases d'imposition élargies, les changements se sont révélés neutres au total pour la fiscalité des personnes physiques et des sociétés. Entre 1986 et 2000, on a eu tendance à revenir sur les réformes de 1986, les taux légaux supérieurs au niveau fédéral ayant été relevés à 39.6 pour cent tandis que l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été resserrée. La réforme fiscale la plus récente, en réduisant les taux marginaux légaux les plus élevés, atténuera certains

Graphique 20. Ratios impôts/PIB dans un certain nombre de pays et de régions de l'OCDE



1. Moyenne non pondérée. Non compris la République tchèque, la Hongrie, la Pologne et la République slovaque. Le Mexique est inclus à partir de 1980.

2. Les 5 pays où les impôts sont les plus lourds sont la Belgique, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède.

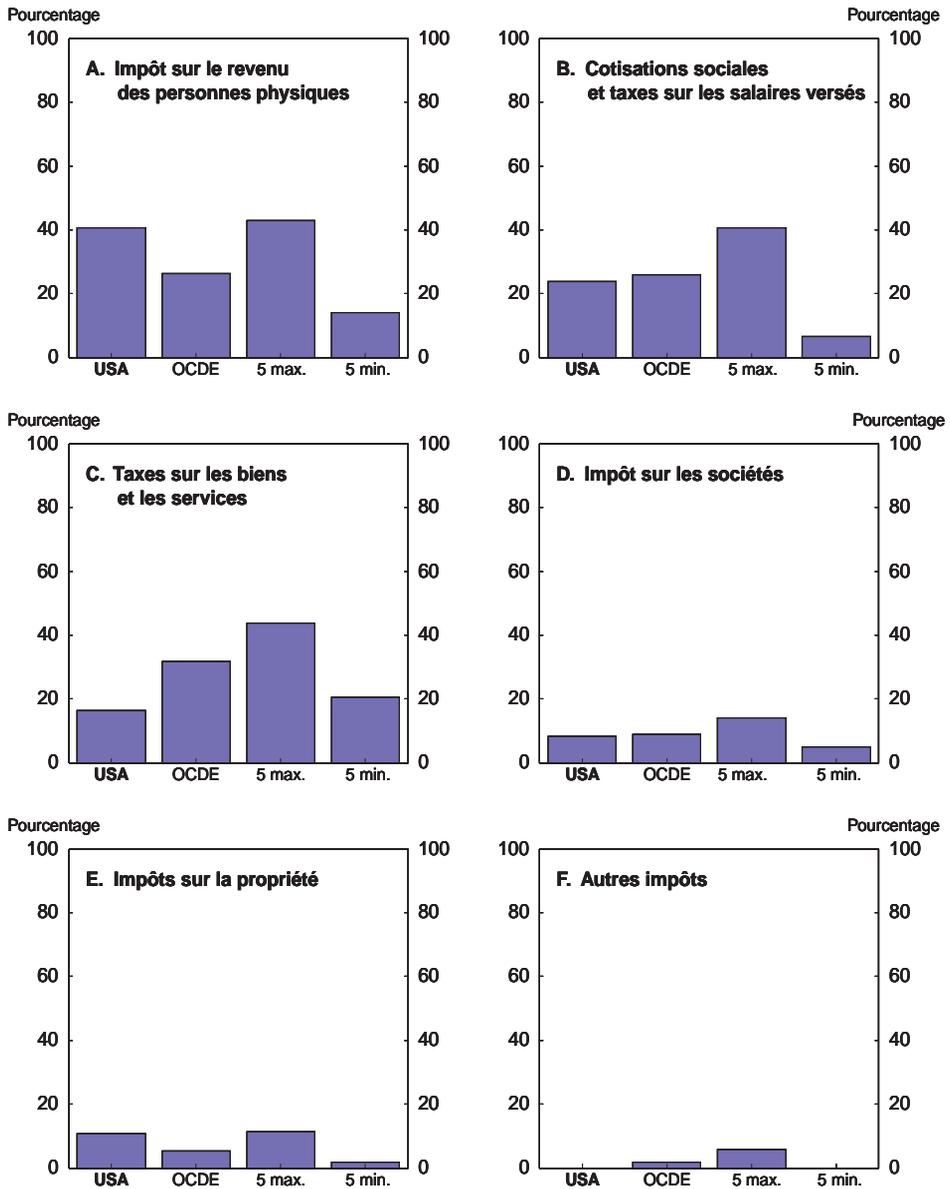
3. Les 5 pays où les impôts sont les moins lourds sont l'Australie, le Japon, la Corée, le Mexique et les États-Unis.

Source : OCDE.

des changements structurels intervenus cette dernière décennie. Dans le même temps, la réforme récente réduira le taux légal le plus faible et relèvera les crédits d'impôt pour enfants à charge. Dans le domaine de la taxation du capital, l'impôt sur les successions doit être éliminé progressivement et l'impôt sur les donations est en voie de réduction.

Malgré un certain alourdissement de la fiscalité pour l'ensemble des administrations publiques, le niveau d'imposition global est bas par rapport aux autres pays de la zone de l'OCDE, puisqu'il représente un peu plus de 30 pour cent du PIB (graphique 20). De ce fait, les distorsions de nature fiscale sont probablement bien moins marquées que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. En 2000, les États-Unis étaient proches de la moyenne des cinq pays ayant la plus faible fiscalité et seulement quatre pays (Corée, Japon, Mexique et Turquie) avaient une fiscalité plus faible. L'impôt sur le revenu des personnes physiques est la principale source de recettes fiscales, à un degré plus prononcé que pour la moyenne des pays de l'OCDE (graphique 21). La part des prélèvements d'assurances sociales dans la fiscalité totale n'est que légèrement inférieure à la moyenne pour la zone de l'OCDE. La part des recettes provenant des impôts sur la propriété est élevée, car ces impôts financent un certain nombre de services locaux, notamment pour l'éducation. En revanche, il n'y a qu'un pays dans la zone

Graphique 21. **Composition de la fiscalité dans un certain nombre de pays de l'OCDE<sup>1</sup>**  
1999, en pourcentage de la fiscalité totale



Note : 5 max. : 5 pays les plus imposés.

5 min. : 5 pays les moins imposés.

1. Toutes les moyennes sont non pondérées.

Source : OCDE, Statistiques de recettes publiques (2001).

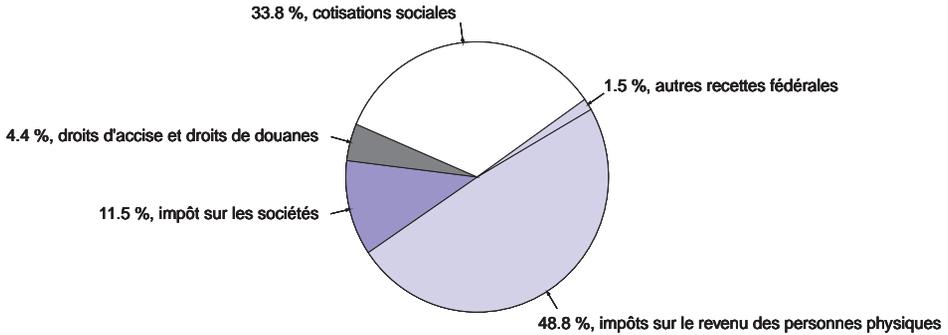
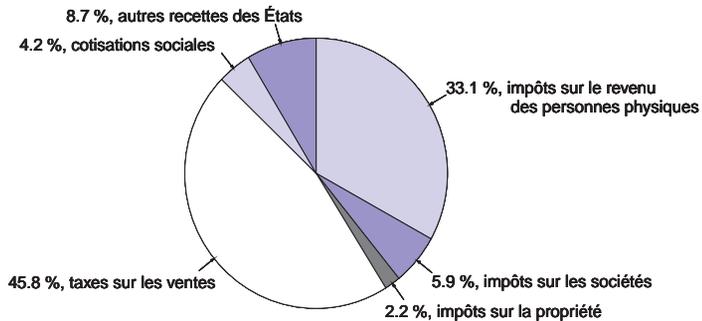
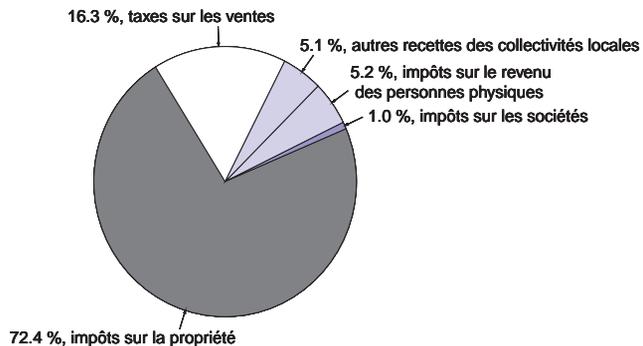
de l'OCDE où la part des recettes provenant des impôts sur la consommation soit plus faible ; cette part ne représente aux États-Unis que la moitié du niveau moyen correspondant à ce type d'impôt. Les États-Unis sont le seul pays de la zone de l'OCDE à ne pas avoir de TVA nationale. La taxation de l'essence, de l'alcool et du tabac est en outre particulièrement faible.

Le pouvoir de lever l'impôt est très largement réparti ; d'où une substantielle concurrence fiscale d'une collectivité territoriale à l'autre, qui contribue à limiter la pression fiscale. La Constitution américaine confère aux États une large autonomie fiscale, qui leur permet de concevoir un système fiscal reflétant les préférences de leurs administrés. Les systèmes fiscaux sont très différents d'un État à l'autre ; cette diversité vaut également pour les taux et les bases d'imposition ainsi que pour le choix des impôts perçus<sup>14</sup>. Plus de 7 000 collectivités infrafédérales peuvent lever des impôts, tandis que les individus peuvent toujours changer de résidence si la pression fiscale infrafédérale devient trop forte par rapport aux avantages qu'ils en retirent. Les autorités infrafédérales percevaient en 2000 près de 31 pour cent de l'ensemble des impôts. Les États représentent l'essentiel de cette fiscalité infrafédérale, mais les collectivités locales comptent néanmoins pour un tiers dans les recettes fiscales non fédérales.

La fiscalité au niveau des États et des collectivités locales n'a que légèrement augmenté par rapport au PIB ces 20 dernières années et cette augmentation a surtout eu lieu dans les années 80. Depuis lors, la fiscalité infrafédérale est restée stationnaire, un peu au-dessous de 10 pour cent du PIB. Cette stabilité s'inscrit dans un contexte caractérisé par la possibilité de contester l'impôt par voie de référendum et, pour de nombreux États, par des restrictions constitutionnelles en matière de dépenses, de fiscalité ou d'emprunt. On constate un certain nombre de chevauchements dans les bases d'imposition entre l'État fédéral, les États fédérés et les collectivités locales, surtout pour l'impôt sur le revenu (graphique 22). L'État fédéral tire la majeure partie de ses recettes de l'impôt sur le revenu ; les États fédérés ajoutent une taxe sur les ventes tout en imposant également le revenu. Enfin, les collectivités locales tirent la plupart de leurs recettes fiscales des impôts sur la propriété. Les États fédérés s'appuient généralement sur l'État fédéral pour l'imposition du revenu.

Malgré un niveau faible et relativement stable de recettes publiques, le système fiscal américain suscite une série de critiques : *Premièrement*, il est de plus en plus complexe et, en particulier au niveau fédéral, il s'est vu assigner un certain nombre de tâches autres que la collecte la plus efficiente possible d'un montant donné de recettes, bien que l'État fédéral soit tenu de chiffrer le coût des déductions correspondantes et de faire figurer dans les documents budgétaires annuels une estimation de ces dépenses fiscales. *Deuxièmement*, même si les effets les plus nocifs de la fiscalité ont été atténués avec la réduction progressive des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, des contre-incitations persistent dans

## Graphique 22. Ventilation des recettes des administrations publiques

**A. Ventilation des recettes de l'administration fédérale, 2000****B. Ventilation des recettes des États, 1998-99****C. Ventilation des recettes des collectivités locales, 1998-99**

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

plusieurs domaines de l'imposition du revenu des personnes physiques. Elles concernent notamment la taxation des revenus du capital, le système fiscal hésitant entre l'exonération totale de ces revenus et une plus forte taxation pour des motifs redistributifs. On examinera maintenant dans le détail le système fiscal des États-Unis en formulant une série de recommandations dans l'optique de son amélioration.

### **Améliorer l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

La taxation du revenu des personnes physiques représente de loin la principale source de recettes des administrations publiques aux États-Unis. Ils se décomposent en deux éléments : les cotisations à divers dispositifs sociaux, généralement proportionnelles au revenu du travail en dessous d'un certain plafond, et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est progressif et comporte des taux marginaux croissants. Les prélèvements entrant dans cette catégorie représentaient 81.8 pour cent des recettes fédérales en 2000. Les cotisations (et les prestations) à la Social Security donnent lieu à l'application d'un plafond global de revenu, au-delà duquel aucune cotisation ni aucune pension ne sont versées. En conséquence, les cotisations et les prestations au titre de la Social Security sont dégressives quand le revenu dépasse le plafond. Bien que les taux d'imposition du revenu varient d'un État à l'autre et, dans une certaine mesure, d'une collectivité locale à l'autre, les autorités infrafédérales s'appuient généralement sur le système fédéral de taxation pour la définition du revenu et la mise en œuvre de la législation fiscale. De plus, les deux systèmes sont également liés en ce sens que le contribuable peut déduire l'impôt sur le revenu payé au niveau de l'État et des collectivités locales de son revenu imposable au niveau fédéral. Les prélèvements d'assurances sociales sont affectés au financement de dispositifs spécifiques. On n'examinera pas en détail dans cette section ces cotisations sociales, car elles ont été analysées dans le contexte du vieillissement démographique dans une *Étude économique* récente (OCDE, 1999). On s'attachera surtout à la conception de l'impôt fédéral sur le revenu et à l'incidence, sur l'économie, du changement des prix relatifs résultant de la taxation des revenus. Les encadrés 5 et 6 donnent un aperçu des cotisations d'assurances sociales et de l'impôt sur le revenu au niveau fédéral. On trouvera des informations plus détaillées sur l'ensemble du système à l'annexe I.

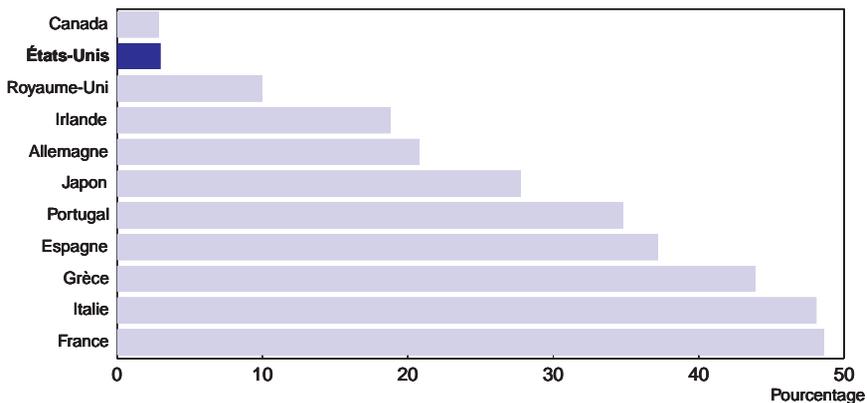
### ***Une complexité excessive dans certains domaines***

En dehors des effets d'incitation et d'équité, qui seront examinés plus loin, le principal problème que soulève l'impôt sur le revenu des personnes physiques est celui de sa complexité (Joint Committee on Taxation, 2001*b*). Le Joint Committee a formulé dans son rapport tout un ensemble de propositions visant à simplifier le système fiscal fédéral, en se prononçant en particulier pour l'élimination

Encadré 5. **Cotisations d'assurances sociales**

La quasi-totalité des personnes exerçant un emploi acquittent des cotisations d'assurances sociales qui financent les retraites et les soins de santé des personnes âgées. Les pensions de vieillesse, de survie et d'invalidité sont financées par un prélèvement de 12.4 pour cent sur le salaire annuel, à concurrence d'un maximum de 80 400 dollars en 2001. Les soins de santé pour les personnes âgées (Medicare) sont financés en partie par un prélèvement de 2.9 pour cent frappant tous les salaires, sans plafond. Les prélèvements sont acquittés à parts égales par l'employeur et le salarié. L'employeur peut déduire ces paiements de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, mais le salarié ne peut le faire pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les travailleurs indépendants acquittent la part salariale et la part patronale. Ils peuvent déduire de leur revenu brut 50 pour cent de leurs paiements aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, ce qui les place sur un pied d'égalité avec les salariés ; leurs paiements ne représentent que 5.8 pour cent des cotisations totales d'assurances sociales. La part des prélèvements sur les salaires dans les recettes fiscales fédérales est en augmentation depuis 20 ans. En 1999, les prélèvements sur les salaires étaient supérieurs à l'impôt sur le revenu acquitté dans le cas de 62 pour cent des ménages, contre 44 pour cent 20 ans auparavant (Poterba, 2000), les prélèvements d'assurances sociales passant de 5.5 à 6.7 pour cent du PIB au cours de cette même période. De plus, sauf pour les cotisations à Medicare, les cotisations d'assurances sociales sont plafonnées, le taux applicable aux salaires élevés comptant parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE (graphique 23). Bien entendu,

Graphique 23. **Taux des prélèvements d'assurances sociales pour les salariés à revenu élevé<sup>1</sup>**  
1998



1. Le taux des prélèvements d'assurances sociales est la somme du taux ordinaire payé à la fois par le salarié et par l'employeur pour les niveaux de salaire élevés.

Source : OCDE et *European Tax Handbook*, 1999.

**Encadré 5. Cotisations d'assurances sociales (suite)**

pour certains prélèvements d'assurances sociales, il existe un lien direct entre le prélèvement et la prestation. Mais, dans le cas des États-Unis, et d'une façon plus générale, le rendement financier des cotisations à la Social Security, est bien plus faible que celui des marchés de capitaux. La différence entre le taux de rendement des fonds de la Social Security et celui des placements sur les marchés de capitaux résulte du fait que Social Security est un système par répartition. Le rendement théorique à long terme de Social Security est la somme des taux de croissance des salaires réels et de la population active. Ce rendement est inférieur à celui du capital réel accumulé, et dans certaines circonstances la différence entre ces deux rendements peut excéder le gain pour la génération initiale qui a cotisé au système par répartition (Feldstein et Liebman, 2001). En outre, aux États-Unis le système de pensions publiques est redistributif, ce qui contribue à faire apparaître les cotisations comme un impôt.

**Encadré 6. L'impôt fédéral sur le revenu**

Tous les individus ou couples mariés sont assujettis à l'impôt sur le revenu au titre de leur revenu brut. Celui-ci comprend les traitements et les salaires, les indemnités de chômage, les pourboires et gratifications, les intérêts, les dividendes, les rentes, les pensions, les loyers, les redevances, les plus-values, les pensions alimentaires, à hauteur de 85 pour cent des prestations de la Social Security si le revenu du bénéficiaire dépasse un certain montant de base, ainsi que certains autres types de revenus. Parmi les éléments exclus du revenu brut (qui ne sont donc pas assujettis à l'impôt) figurent les prestations d'aide publiques et les intérêts perçus sur certains titres exonérés (essentiellement les obligations émises par les États et les collectivités locales). On applique également une série d'autres exclusions pour en arriver au revenu brut ajusté, qui sert de base pour déterminer le revenu imposable après un certain nombre de déductions<sup>1</sup>. Le contribuable est tenu de faire valoir toute exemption, en fonction de sa situation personnelle, et il peut choisir entre la déduction forfaitaire ou la déduction des dépenses réelles. La déduction forfaitaire, de même que les abattements personnels, ne favorisent aucune source ou utilisation particulières du revenu et ils ne compliquent pas sensiblement le système fiscal. Dans la pratique, ils créent au total, au bas de l'échelle de revenus, une tranche supplémentaire d'imposition pour laquelle le taux effectif est nul<sup>2</sup>. La déduction des dépenses réelles, en revanche, favorise certaines utilisations du revenu et complique l'application de l'impôt ; dans la pratique, elle diminue également la progressivité du système fiscal (voir ci-après). En 2000, les taux légaux de l'impôt fédéral sur le revenu allaient de 15 à 39.6 pour cent. Le taux supérieur était relativement faible par rapport aux autres pays et ne s'appliquait qu'à un niveau élevé de revenu (tableau 15), mais,

Tableau 15. **L'impôt sur le revenu des personnes physiques dans un certain nombre de pays de l'OCDE**

2000

	États-Unis	Canada	France	Allemagne	Italie	Japon <sup>1</sup>	Espagne	Royaume-Uni
<b>Revenu du travail</b>								
Impôts prélevés par l'administration centrale								
Fourchette des taux légaux (pourcentage)	<b>15-39.6</b>	17.51-30.45	10.5-54	0-53.8	18.5-45.5	10-37	15-39.6	20-40
Nombre de taux d'imposition <sup>2</sup>	<b>5</b>	4	6	4	5	4	6	3
Taux des impôts infranationaux (pourcentage) <sup>3</sup>	<b>0-12.0</b>	0-18.1	–	–	0.5-1	5-13	3-8.4	–
Seuil d'imposition (en pourcentage du revenu de l'OM) <sup>4</sup>	<b>0.24</b>	0.03	0.2	0.21	0.02	0.09	0.21	0.24
Seuil d'application du taux maximal (en pourcentage du revenu de l'OM) <sup>5</sup>	<b>9.7</b>	1.8	2.2	2.1	3.5	7	4.6	1.8
<b>Taux maximums d'imposition sur le revenu du capital</b>								
Intérêts des dépôts bancaires	<b>46.8</b>	48.6	25	53.8	27	20	48	40
Dividendes	<b>46.8</b>	48.6	61.2	53.8	12.5	50	48	40
Plus-values	<b>20</b>	48.6	26	0	12.5	26	20	40

1. L'impôt sur les dividendes dépend de l'importance de la distribution. Compte non tenu des crédits d'impôt.

2. Compte non tenu du taux zéro ou de l'abattement à la base.

3. Pour les États-Unis, il n'est pas tenu compte de l'impôt local sur le revenu.

4. Compte tenu des taux d'imposition infranationaux et des cotisations sociales des salariés.

5. OM = ouvrier moyen dans le secteur manufacturier, célibataire, sans enfants.

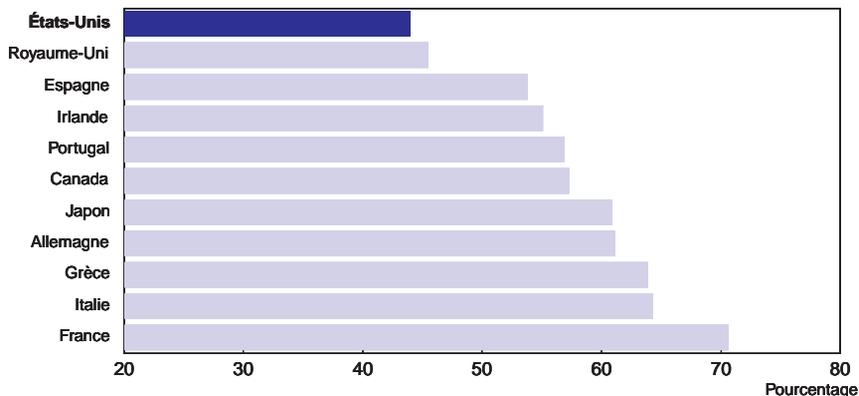
Source : Base de données fiscales de l'OCDE, 1999 et Dalsgaard *et al.* (2000).

Encadré 6. **L'impôt fédéral sur le revenu** (suite)

pour de telles comparaisons, il faut tenir compte des taux de l'impôt sur le revenu au niveau des États fédérés. A ce niveau, le taux supérieur moyen pour l'impôt sur le revenu était de 5.5 pour cent en 2000, avec un point haut de 12 pour cent au Massachusetts, alors que le taux inférieur était en moyenne de 2.3 pour cent dans les États percevant un impôt sur le revenu. Toutefois, les impôts sur le revenu au niveau des États et des collectivités locales sont déductibles sur pièces de l'impôt fédéral, de sorte que pour les contribuables qui pratiquent cette déduction le taux marginal global aux niveaux fédéral, de l'État et local n'a pas un caractère additif mais plutôt multiplicatif. Au total, les États-Unis avaient le taux marginal global le plus faible pour les revenus élevés parmi les grands pays de l'OCDE (graphique 24).

Graphique 24. **Taux globaux d'imposition les plus élevés pour les prélèvements d'assurances sociales et l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

2000



Note : Le taux global d'imposition est calculé comme étant le complément du ratio salaire net/produit du salaire brut et un plus le taux des cotisations sociales patronales.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE.

1. Parmi ces déductions du revenu brut figurent les pensions alimentaires versées, les pénalités pour retrait anticipé d'épargne, les paiements à un Compte individuel de retraite, les paiements à un plan de retraite Keogh, les paiements pour l'assurance maladie des travailleurs indépendants et certaines dépenses liées à un déménagement.
2. Par exemple, en 2000, le seuil d'exonération était de 18 550 dollars pour un couple marié ayant deux enfants ( $2\ 800 \times 4 + 7\ 350$ ). Compte tenu du crédit d'impôt remboursable pour enfants à charge et du crédit d'impôt (remboursable) sur les revenus d'activité, le seuil d'exemption effectif serait de 28 683 dollars pour un salarié avec un enfant.

des calculs complexes et onéreux et des majorations d'impôt résultant de l'application de seuils de sortie. La suppression d'un certain nombre de seuils de sortie permettrait de simplifier le système fiscal pour un très grand nombre de contribuables, pouvant aller jusqu'à 30 millions. L'impôt sur le revenu est simple dans ses grandes lignes, mais son application est devenue très complexe à cause du régime particulier de certains types de revenu ou de la déductibilité de certains types de dépenses. Ces allègements peuvent prendre la forme d'exonérations, de déductions ou de crédits d'impôt, remboursables ou non. Pour limiter leur coût, un grand nombre de ces allègements ne bénéficient qu'aux bas revenus et ne s'appliquent qu'à concurrence de certains seuils de revenu. Chacun de ces régimes particuliers exige des modalités détaillées de mise en œuvre pour tenir compte de la situation de chaque contribuable. Dans certains cas, le seuil de sortie pour les déductions générales se situe à un niveau de revenu très élevé. Toutes ces dispositions créent de très nombreux taux marginaux effectifs d'imposition. Outre un régime de déductions déjà compliqué, il existe un système fiscal parallèle qui comporte une déduction bien plus élevée que le système normal, mais n'a que deux taux et retient une définition différente du revenu. Si l'impôt dû avec le deuxième système est plus élevé que celui résultant du premier, c'est le montant obtenu avec le deuxième système qui doit être acquitté. Ce dispositif, l'Impôt minimum alternatif (AMT), est conçu pour réduire le nombre de personnes à revenus élevés ne payant pas d'impôt, mais en fait il s'applique de plus en plus aux contribuables à revenu moyen (voir l'encadré 7). En outre, il n'a pas atteint son objectif initial, qui était de réduire le nombre de non-redevables. Enfin, l'impôt sur le revenu des personnes physiques soulève un autre problème, celui du régime fiscal des stocks-options, qui constituent une source essentielle de revenu pour beaucoup de cadres et dirigeants d'entreprises.

### *Dépenses fiscales*

Dans la législation fiscale de la plupart des pays, il existe un régime différencié pour certains types de revenu ou un régime de déductibilité de certaines dépenses. Les États-Unis ne font pas exception à cette règle. Depuis 1974, le Congrès a chargé l'Administration de suivre ces exonérations et déductions. Chaque année, le budget soumis au Congrès par le gouvernement doit comporter une estimation du coût de tous ces régimes spéciaux en termes de moins-values sur recettes par rapport à une base d'imposition du revenu et de coût de remplacement de ces dépenses par des dépenses publiques. Mesurer les écarts entre le système actuel d'imposition du revenu et un système de référence ne signifie pas que ce dernier soit en soi souhaitable, mais le but est de chiffrer le coût des écarts par rapport au système de référence. En fait, la liste des éléments de dépenses fiscales semblerait complètement différente si le calcul partait d'une base d'imposition de la consommation. Dans tous les cas, il est difficile de calculer les dépenses fiscales et il faut pour cela connaître la situation individuelle de

### Encadré 7. L'impôt minimum alternatif

L'incidence d'un grand nombre de déductions sur les recettes fiscales est limitée par l'application de l'impôt minimum alternatif (AMT), dispositif très inhabituel. Ce système de détermination de l'obligation fiscale s'applique parallèlement au régime normal. Un certain nombre de déductions accordées sous le régime normal sont réintégrées dans le revenu imposable aux fins de l'AMT. Une déduction forfaitaire est ensuite opérée sur le revenu imposable de définition plus large et le reliquat obtenu est taxé en deux tranches : la première à un taux de 26 pour cent et la deuxième à 28 pour cent. Si l'impôt dû au titre de l'AMT est supérieur à l'impôt dû sous le régime normal (moins les crédits d'impôt), l'impôt total dû est celui qui résulte de l'AMT. La déduction aux fins de l'AMT fait elle-même l'objet d'un mécanisme progressif de sortie, au taux de 25 cents par dollar de revenu AMT au-dessus d'un certain seuil, ce qui crée un taux marginal de 32.5 ou 35 pour cent pour la tranche de revenu donnant lieu à une sortie progressive. La plupart des contribuables qui sont obligés de calculer leur obligation fiscale au titre de l'AMT n'ont pas en fait à payer l'impôt, car le montant obtenu est inférieur à celui résultant du régime normal. Quoi qu'il en soit, aucun autre pays Membre de l'OCDE ne connaît un tel système fiscal double en vertu duquel l'impôt dû est celui qui correspond au montant le plus élevé obtenu par application des deux systèmes.

L'AMT ajoute un élément de complexité sans atteindre les objectifs qui lui étaient assignés. L'AMT a été mis en place en 1975 pour faire en sorte qu'un certain nombre de contribuables à revenu élevé paient un impôt sur le revenu. Mais cet objectif initial a largement disparu avec l'adoption de la loi de réforme fiscale de 1986, qui a supprimé la plupart des abris fiscaux les plus flagrants qui créaient des pertes artificielles. En 2000, sur la différence de 41 milliards de dollars entre le revenu imposable total et la base d'imposition AMT, 7 milliards de dollars seulement représentaient des activités ressemblant de loin à des abris fiscaux. En fait, 97 pour cent de cette différence correspondaient à la réintégration des déductions au titre des impôts des États et des collectivités locales, des abattements personnels et des déductions diverses (Rebelein et Tempalski, 2000)<sup>1</sup>. Dans la pratique, l'AMT n'a pas empêché une nouvelle augmentation du nombre de titulaires de hauts revenus ne payant pas d'impôt sur le revenu. Entre 1987 et 1998, le nombre de titulaires d'un revenu supérieur à 200 000 dollars (en dollars constants de 1976) effectuant une déclaration d'impôt sur le revenu mais ne payant aucun impôt américain sur le revenu est passé de 126 000 à 389 000 et le nombre de ces mêmes déclarants ne payant aucun impôt au titre du revenu mondial a augmenté de 85 000 à 253 000 (Internal Revenue Service, 2001). La raison principale de cette non-imposition est que ces déclarants percevaient des revenus élevés sous forme d'intérêts d'obligations exonérées d'impôt<sup>2</sup>. Avec l'augmentation des taux marginaux d'imposition pour les titulaires de revenus élevés dans les années 90, l'AMT touche essentiellement aujourd'hui les revenus moyens plutôt que les revenus élevés.

**Encadré 7. L'impôt minimum alternatif (suite)**

Les paramètres de l'AMT n'ayant pas été modifiés depuis 1986, le nombre des redevables de cet impôt a augmenté. Le taux supérieur de l'AMT (28 pour cent) était égal en 1986 au taux légal le plus élevé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais, durant la majeure partie des années 90, ce dernier taux a été de 39.6 pour cent, de sorte que les contribuables à revenus élevés étaient soumis à un taux d'imposition supérieur à celui de l'AMT, appliqué à une assiette plus large, mais d'un niveau maximum plus faible. Autrement dit, du fait des taux élevés mis en place dans les années 90, de nombreux contribuables n'ont plus été touchés par le dispositif AMT et les taux plus faibles de la prochaine décennie auront le résultat inverse. Avant l'adoption de la nouvelle législation fiscale, on prévoyait que le nombre de redevables au titre de l'AMT augmenterait encore plus vite cette prochaine décennie que ces dix dernières années, l'AMT représentant 0.25 pour cent du PIB en 2010, contre 0.06 pour cent en 2000. La nouvelle législation fiscale porte le produit de l'AMT à 0.6 pour cent du PIB en 2010, compensant ainsi en partie son coût brut.

1. Les déductions diverses concernent des frais liés à la production de revenus. Elles ne sont possibles que si ces frais dépassent au total 2 pour cent du revenu imposable. Les dépenses inférieures à 2 pour cent ne sont pas déductibles. Il existe quelques ajustements qui réduisent légèrement la base d'imposition AMT.
2. Cette non-imposition du revenu s'explique aussi par les déductions autorisées pour les frais médicaux et pour les pertes non assurées dues à un vol.

chaque contribuable. De plus, pour évaluer ce coût, on se place dans l'hypothèse qu'une dépense fiscale serait supprimée alors que toutes les autres subsisteraient. Or, si tous les éléments de dépense fiscale étaient supprimés, les taux marginaux d'imposition seraient modifiés et les dépenses fiscales le seraient également. Par conséquent, on ne peut déterminer le coût total des dépenses en totalisant les différents éléments. Malgré tout, on obtient ainsi un ordre de grandeur des dépenses implicites. En 2000, le coût était de 7.8 pour cent du PIB, contre 6.3 pour cent en 1988 (tableau 16). On peut rapprocher ce chiffre des dépenses fédérales totales, 16.8 pour cent du PIB, et du produit de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, de 12.6 pour cent du PIB. Les déductions au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent 90 pour cent des dépenses fiscales totales.

Les éléments de dépense fiscale sont très nombreux, mais les moins-values sur recettes sont fortement concentrées de telle sorte que la base d'imposition du revenu des personnes physiques se rapproche d'une base d'imposition de la consommation, une mutation qui va dans le sens de l'idée principale de ce

Tableau 16. **Évolution des dépenses fiscales entre 1988 et 2000**  
Pourcentage du PIB

	2000	1988	Incidence des modifications apportées en 1986		1988 sur la base du système fiscal de 1986
			Programmes supprimés ou réduits	Incidence des taux réduits d'imposition marginale sur le programme	
Programmes existant depuis 1988	6.67	6.07	-0.14	-2.06	8.25
Nouveaux programmes	0.58	0.00	0.00	0.00	0.00
Programmes supprimés en 1986 mais rétablis	0.56	0.00	-0.57	0.00	0.57
Programmes supprimés entre 1988 et 2000	0.00	0.24	-0.80	-0.05	1.10
Programmes supprimés en 1986	0.00	0.00	-0.22	0.00	0.22
Ensemble des programmes	7.81	6.31	-1.74	-2.11	10.14

*Note* : Les dépenses fiscales ont été estimées pour 1988 sur la base du système fiscal de 1986 puisque 1988 a été la première année où les modifications de 1986 sont entrées pleinement en vigueur. Les estimations de coût calculent la réduction due à la modification de la déduction puis celle qui résulte de l'abaissement du taux d'imposition marginale. La ventilation de la réduction totale serait différente si l'ordre de calcul était inversé.

*Source* : Office of Management and Budget ; Office Tax Analysis, Department of Treasury.

chapitre. Les données ventilées sur les dépenses fiscales montrent à quel point la politique fiscale a été orientée dans ce sens. Au total, le budget recense 129 éléments dont le coût annuel est supérieur à 10 millions de dollars. Toutefois, 10 éléments seulement représentent les trois quarts du total (tableau 17). On notera que les mesures visant à réduire le taux d'imposition des revenus du capital jouent un grand rôle dans les dépenses fiscales les plus importantes. Les principales mesures à cet égard sont celles qui se traduisent par un taux d'imposition plus faible des plus-values par rapport aux autres revenus, la défiscalisation des revenus du capital de l'épargne-retraite pendant la période de constitution de l'épargne et le régime fiscal des revenus des sociétés d'assurance-vie. Le logement figure également en bonne place, essentiellement du fait de la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires ; il faut également signaler une déduction pour le paiement des impôts immobiliers. Au total, le logement représente 14 pour cent des exonérations et déductions totales pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les dépenses fiscales consacrées à d'autres objectifs sociaux, en faveur des familles ayant des enfants à charge, de l'éducation, de la santé et de la formation, comptent quant à elles pour 25 pour cent du total. Étant donné que l'éducation constitue un investissement qui produit un revenu

Tableau 17. Les dépenses fiscales les plus importantes et celles qui s'accroissent le plus rapidement

	2000		Variation entre 2000-1998
	Millions de dollars	Pourcentage du PIB	Pourcentage du PIB
<b>Dépenses les plus importantes</b>			
Plus-values (taux d'imposition moins élevé, traitement fiscal lors du décès et logement)	113 320	1.15	0.14
Plans de pensions proposés par l'employeur	104 170	1.06	-0.03
Exclusion des primes des plans d'assurance maladie proposés par l'employeur	98 640	1.00	0.39
Déductibilité des impôts prélevés par les États et les collectivités locales	68 660	0.70	0.05
Déductibilité des intérêts hypothécaires	60 270	0.61	0.11
Exclusion des intérêts des obligations destinées à financer des projets publics	32 830	0.47	0.04
Amortissement accéléré des machines	30 660	0.31	-0.18
Crédits d'impôt pour enfant à charge	25 707	0.28	n.d.
Déduction des autres dons à des œuvres charitables	27 070	0.26	0.08
Comptes individuels de retraite	20 310	0.21	-0.02
	2000	1988	Taux de croissance annuelle moyenne
	Millions de dollars		Pourcentage
<b>Dépenses fiscales augmentant le plus rapidement</b>			
Crédit d'impôt pour la recherche sur les médicaments orphelins	100	1	46.8
Crédit d'impôt pour la production d'énergie de remplacement du fioul	1 310	15	45.1
Report d'impôt pour les sociétés sous contrôle étranger	6 200	150	36.4
Amortissement accéléré du logement dans le secteur locatif	4 740	310	25.5
Exemption des coopératives de crédit	2 310	175	24.0
Exclusion des systèmes de garde d'enfants offerts par l'employeur	890	80	22.2
Amortissement accéléré des bâtiments (autres que les immeubles résidentiels)	3 620	350	21.5
Crédit d'impôt pour le logement accordé aux titulaires de bas revenus	4 350	425	21.4
Crédit d'impôt pour les nouvelles technologies	50	5	21.2
Exclusion des sociétés de vente étrangères	5 990	780	18.5
Plus-values sur les logements	23 170	4 605	14.4
Plans Keogh	6 980	1 475	13.8
Exemptions au titre des petites pertes passives	4 720	1 205	12.1
Exclusion des intérêts des obligations destinées à financer des projets publics	32 830	9 975	10.4
Exclusion des primes des plans d'assurance maladie proposés par l'employeur	98 640	31 005	10.1

Source : Office of Management and Budget.

Tableau 18. Répartition d'un certain nombre de dépenses fiscales par catégorie de revenu

Estimations établies à l'aide des taux d'imposition et des niveaux de revenu de 2000

	Impôt sur la propriété immobilière	Impôts prélevés par les États et les collectivités locales	Dons à des œuvres charitables	Intérêts hypothécaires	Quatre dépenses fiscales	Part cumulée du total des réductions d'impôt	Économie d'impôt par rapport à l'impôt payé
	Pourcentage						
<b>Catégorie de revenu</b>							
(milliers de dollars par an)							
0-10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.d.
20-30	0.2	0.0	0.4	0.2	0.2	0.2	n.d.
20-30	0.8	0.2	1.1	0.6	0.6	0.8	9.4
30-40	2.1	0.7	2.1	2.0	1.7	2.5	8.3
40-50	4.0	1.8	3.5	4.3	3.4	5.9	13.2
50-75	13.3	7.4	12.0	13.5	11.6	17.5	15.0
75-100	18.9	12.7	13.8	20.5	17.0	34.4	22.2
100-200	34.5	27.7	21.3	36.5	31.0	65.4	21.5
200+	26.2	49.6	45.8	22.5	34.6	100.0	13.6
	Milliards de dollars						Pourcentage
<b>Ensemble des catégories de revenu</b>							
Économie d'impôt totale	20.2	38.7	28.4	60.6	148.0	–	16.7

Source : Joint Committee on Taxation (2001a).

imposé, il est logique de rendre déductibles les coûts des activités dans ce domaine. La catégorie la plus importante de dépenses fiscales est celle des déductions fiscales pour l'épargne (39 pour cent du total). Enfin, il existe diverses déductions qui ont pour but d'atténuer l'impact des impôts perçus par les États sur le revenu et sur les biens de consommation durables, bien que le revenu implicite de ces derniers ne soit pas taxé, ou de favoriser les emprunts des États et des collectivités locales. Un certain nombre de dépenses fiscales (le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC) et le dispositif de la Social Security) visent les ménages à bas revenus, mais parmi les dépenses fiscales prises en compte ici, celles dont le montant est le plus élevé profitent surtout aux ménages dont le revenu se situe en 75 000 et 200 000 dollars (tableau 18).

Depuis 1986, on ne s'est guère préoccupé d'élargir la base d'imposition en réduisant les dépenses fiscales de manière à pouvoir abaisser les taux marginaux d'imposition. De fait, on est en grande partie revenu sur l'imposition du revenu selon la définition de Haig-Simon obtenu avec la réforme de 1986. En 1988, lorsque cette réforme était pleinement mise en œuvre, les dépenses fiscales avaient diminué de 1.7 point de PIB. Depuis lors, les dépenses fiscales ont augmenté de 1.5 point de PIB, cette progression reflétant néanmoins en partie le relèvement des taux marginaux dans les années 90. Plusieurs exonérations ou déductions qui avaient été supprimées ou réduites en 1986 ont été réintroduites ultérieurement pour revenir vers une base d'imposition de la consommation. Par exemple, les plus-values sont de nouveau taxées à un taux plus faible que celui de l'impôt normal sur le revenu et plusieurs instruments d'épargne à impôt différé ont été créés. Cette oscillation n'est pas nouvelle et s'est reproduite plusieurs fois au cours de ces dernières décennies (Edwards, 2001). En outre, on a mis en place plus de 50 nouvelles dépenses fiscales, surtout dans le domaine social.

#### *Seuils de sortie, taux marginaux effectifs et taux marginaux légaux*

L'application de seuils de sortie permet de limiter le bénéfice d'une dépense fiscale à certaines catégories de titulaires de revenu. On l'utilise de plus en plus. Les seuils de sortie se sont multipliés avec la loi de réforme fiscale de 1986, pour financer la réduction des taux marginaux globaux d'imposition<sup>15</sup>. Ce mécanisme permet de diminuer la valeur d'une déduction fiscale à mesure que le revenu augmente. Le premier dispositif de seuils de sortie a été mis en place pour les cotisations déductibles aux Comptes individuels de retraite ; il s'appliquait lorsque le revenu brut ajusté dépassait un revenu élevé. Les années suivantes, les seuils de sortie se sont multipliés. En 2000, il y avait plus de 20 dispositifs de ce type et 25 pour cent des personnes physiques assujetties à l'impôt se retrouvaient dans des tranches d'imposition marginale effective où s'applique un taux supérieur au taux légal correspondant à leur revenu (tableau 19). Le mécanisme des seuils de sortie se traduit parfois par des taux marginaux d'imposition supplémentaire qui

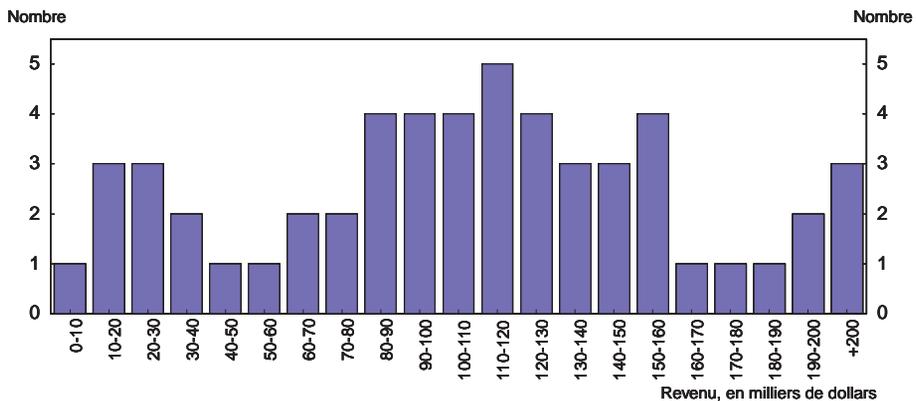
Tableau 19. Taux légaux d'imposition et taux marginaux effectifs d'imposition

Taux légal d'imposition pour un contribuable	Taux moyen effectif d'imposition marginale	Effets des seuils de sortie sur les taux marginaux d'imposition des intéressés	Proportion de contribuables concernés	Nombre total de contribuables assujettis à des taux effectifs supérieurs aux taux légaux
Pourcentage	Pourcentage	Points de pourcentage	Pourcentage	Millions
0.0	-2.0	-11.2	17.5	40.5
15.0	16.8	7.4	24.9	62.2
28.0	28.4	1.4	25.9	26.6
31.0	31.7	1.0	66.7	3.0
36.0	37.1	1.2	90.9	1.1
39.6	40.2	0.7	85.7	0.7

Source : Joint Committee on Taxation (2000a).

sont élevés (en particulier pour le crédit d'impôt HOPE au titre de l'éducation), mais en général la majoration par rapport au taux légal est faible. En tout cas, il y a chevauchement. Pour une tranche de revenu donnée, le contribuable peut se voir appliquer cinq seuils de sortie pour le calcul de l'impôt dû (graphique 25). Un tel

Graphique 25. Nombre de seuils de sortie et de seuils d'entrée, par tranche de revenu<sup>1</sup>  
Pour un couple marié, 2000



1. Cependant, une famille peut prétendre au crédit d'impôt HOPE au titre de l'éducation et au titre de Lifetime Learning Credit pour plusieurs enfants. Chaque crédit peut être supprimé sur la même tranche de revenu de sorte que le nombre de seuils de sortie peut être beaucoup plus élevé que ce qui est présenté dans le graphique.

Source : Joint Committee on Taxation (2001b).

système peut théoriquement créer jusqu'à 120 taux marginaux différents pour un même niveau de revenu, en fonction des combinaisons de déductions auxquelles le contribuable peut prétendre.

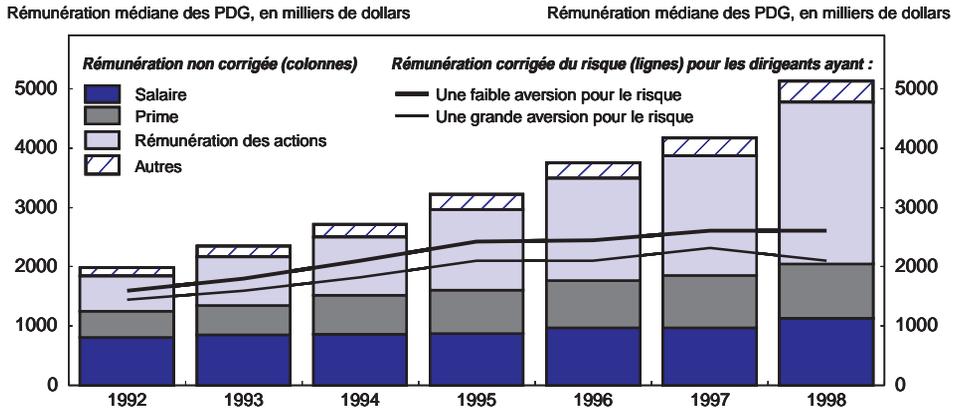
### *Stocks-options attribuées aux salariés*

Le régime des stocks-options pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques est atypique par rapport à celui des autres revenus salariaux et à celui applicable pour l'impôt sur les sociétés et pour la prise en compte dans les états financiers. Pour la plupart des stocks-options, la différence entre le prix de l'action sous-jacente et le prix d'exercice (généralement le cours de l'action lorsque l'option est attribuée) est habituellement imposée comme revenu du travail lorsque l'option est levée<sup>16</sup>. Cette différence constitue une charge pour l'entreprise et réduit donc le bénéfice imposable<sup>17</sup>. Toutefois, les sociétés n'ont pas à prendre en compte comme un coût dans leurs états financiers le profit que les salariés réalisent en vendant une option. Les options ont une valeur lorsqu'elles sont attribuées et c'est cette valeur qui doit être taxée, car elle s'ajoute effectivement au revenu salarial, le gain lié à la détention de l'option étant taxé au taux applicable aux plus-values. Avec cette approche, il faudrait valoriser l'option. Or, les formules standards de tarification des options se fondent sur la volatilité de l'action sous-jacente et supposent que l'investisseur est en mesure de couvrir sa position et de la dénouer à tout moment. Aucune de ces hypothèses ne vaut pour les plans d'options sur actions attribuées aux cadres supérieurs, dont on n'attend pas qu'ils couvrent leurs positions et qui ne peuvent vendre avant l'expiration du délai d'indisponibilité, généralement assez long. Du fait de ces deux facteurs, les formules standards surestiment nettement la valeur d'une option attribuée dans le cadre d'un plan d'options d'une société (Hall et Murphy, 2000). Dès lors qu'on tient compte de ces facteurs en utilisant une nouvelle formule, la hausse récente de la rémunération totale estimée des PDG s'atténue très sensiblement, ce qui paraît dénoter une certaine surtaxation des plus-values sur stocks-options (graphique 26). La pratique des stocks-options tient notamment au fait que la législation fiscale ne permet pas aux entreprises de déduire au titre de leurs charges les rémunérations annuelles de cadres supérieurs qui dépassent un million de dollars, sauf si une fraction substantielle de la rémunération est fonction des résultats. Les options sont considérées automatiquement comme liées au résultat et échappent donc au plafond de 1 million de dollars.

### **Conséquences de l'imposition des revenus du travail**

La façon dont les ménages réagissent aux taux d'imposition est un élément déterminant lorsqu'il s'agit d'évaluer l'efficience d'un système fiscal. La fiscalité provoque de fortes pertes nettes de bien-être dans une économie si la

Graphique 26. Rémunération des PDG, corrigée ou non du risque, dans les grandes sociétés américaines



Note : Niveaux médians de rémunération (en dollars constants de 1998) calculés sur la base des données ExecuComp pour 500 PDG (hors entreprises financières et entreprises de services d'utilité publique). Rémunération totale (dans les colonnes) définie comme étant la somme des salaires, des primes, des avantages, des stock-options (évaluées à la date d'octroi suivant la formule de Black-Scholes), des actions attribuées et des autres formes de rémunération. Les valeurs sont estimées à l'aide de la méthode de « l'équivalence de certitude ».

Source : © Hall et Murphy (2000).

combinaison des taux marginaux d'imposition et de la réaction du travailleur à une modification du taux d'imposition a des effets très marqués. Outre l'impact de l'impôt sur le nombre d'heures travaillées, de substantielles pertes d'efficacité peuvent se produire pour d'autres aspects comme l'investissement en capital humain, l'intensité du travail et la prise de risque. En outre, les coûts se trouvent majorés parce que les individus se reportent sur des activités fiscalement avantageuses. De ce fait, c'est l'élasticité du revenu imposable par rapport au taux d'imposition qui rend le mieux compte des effets d'efficacité, cette élasticité paraissant plus forte que celle des heures travaillées. Selon certaines estimations microéconomiques, la perte nette moyenne d'efficacité imputable à l'ensemble de la taxation des revenus pourrait être très élevée, mais ces calculs sont sensibles aux hypothèses retenues. De plus, il faut confronter ces effets aux considérations d'équité lorsqu'on veut déterminer la qualité d'une quelconque structure fiscale.

### Offre de travail

L'imposition des revenus crée des distorsions sur le marché du travail. La plupart des recherches dans ce domaine montrent que l'impôt a un effet relativement faible sur l'offre de travail, aussi bien du point de vue du nombre d'heures

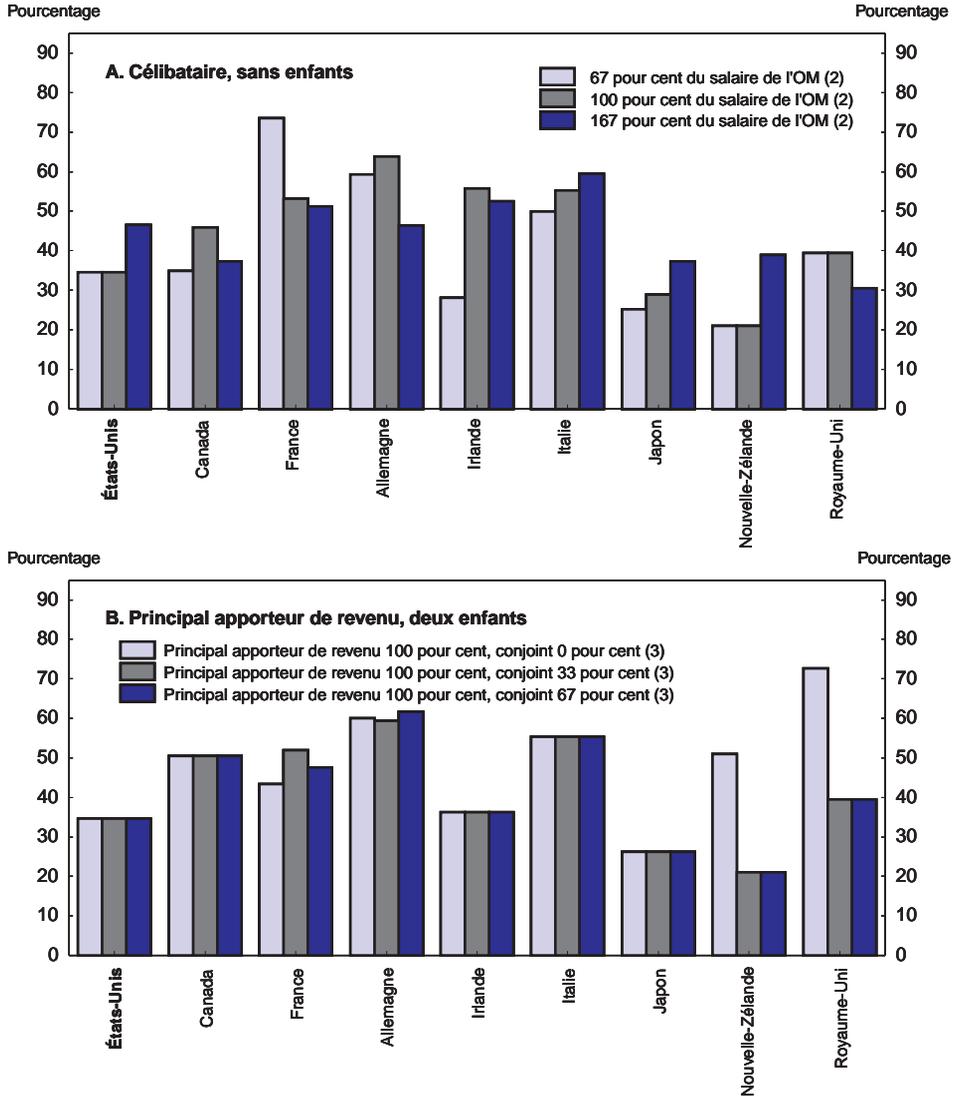
travaillées que du point de vue du taux d'activité. L'offre de travail des hommes paraît en particulier très peu sensible à une modification du salaire réel après impôt, avec une élasticité qui n'est que de 0.1. En revanche, l'offre de travail des femmes est beaucoup plus réactive, avec une élasticité de 0.5<sup>18</sup>. Au total, le nombre d'heures travaillées paraît avoir une élasticité de 0.25 environ par rapport au prix du travail après impôt (Triest, 1996). La question de la variation de l'élasticité en fonction du revenu reste controversée, certaines études concluant que les travailleurs faiblement qualifiés ont une offre de travail plus élastique, mais d'autres aboutissant au résultat contraire<sup>19</sup>. Les États-Unis étant un pays à faible fiscalité, le coin fiscal marginal moyen pour les revenus du travail est légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE pour la plupart des tranches de salaire et des situations de famille (graphique 27 et tableau 20). Le coin fiscal aux États-Unis serait même inférieur à la moyenne de l'OCDE si l'on prenait en compte dans les calculs les impôts sur la consommation, particulièrement faibles<sup>20</sup>.

#### *Mariage et impôt sur le revenu*

Un impôt progressif sur le revenu crée un dilemme pour la taxation des couples mariés. D'un côté, en vertu du principe d'équité horizontale on pourrait penser que les couples ayant un revenu total similaire doivent payer le même impôt, quel que soit l'apporteur de revenu. D'un autre côté, il y a le souci de faire en sorte qu'un couple marié n'acquitte pas un impôt plus élevé qu'un couple non marié ayant le même revenu. Ces objectifs entrent en conflit lorsque les taux d'imposition sont progressifs. Il est impossible d'avoir un barème progressif et de ne pas modifier la pression fiscale lorsque deux apporteurs de revenu se marient sans avoir un système de fractionnement des revenus. Mais, avec le système du fractionnement, un couple marié dont une seule personne travaille paie moins d'impôt qu'un célibataire ayant le même revenu, surtout lorsque le revenu est élevé. Si on la considère sur longue période, la politique fiscale dans ce domaine a eu aux États-Unis des objectifs variables. Les évolutions observées montrent qu'il faut soigneusement doser l'équité horizontale, la neutralité par rapport au mariage et la progressivité de l'impôt. Si l'on veut aller plus loin pour l'un de ces objectifs, il faut nécessairement sacrifier plus ou moins l'un des deux autres, voire les deux<sup>21</sup>.

Vu la façon dont réagit l'offre de travail de certains conjoints, les mesures qui se traduisent par un taux marginal élevé d'imposition pour le conjoint dont l'offre de travail est la plus susceptible de se modifier pourraient entraîner une perte nette de bien-être très marquée. Si un couple décide d'entrer dans la population active, le taux marginal d'imposition est plus élevé pour la seconde personne à travailler dans le couple, car ses cotisations à la Social Security lui permettent d'obtenir des prestations additionnelles limitées, en raison de réglementations qui assurent des prestations à un conjoint qui ne réalise pas de gains. En outre, le taux marginal d'imposition du premier dollar du deuxième apporteur

Graphique 27. **Coin fiscal marginal, par type de ménage et niveau de salaire<sup>1</sup>**  
2000



1. Taux d'imposition marginaux couvrant les cotisations sociales du salarié et de l'employeur et l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

2. OM : ouvrier moyen dans le secteur manufacturier.

3. Proportion du salaire de l'OM.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*.

Tableau 20. **Taux marginaux effectifs d'imposition pour différents types de ménage<sup>1</sup>**

1997

	Salarié à temps plein		Chômeur		Chômeur devenant :	
					Salarié à temps plein	Salarié à temps partiel
Principal apporteur de revenu						
Apporteur secondaire de revenu	Inactif devenant :		Inactif devenant :		Inactif	
	Salarié à temps plein	Salarié à temps partiel	Salarié à temps plein	Salarié à temps partiel sans droits à prestations		
<b>États-Unis</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>68</b>	<b>102</b>
Japon	12	10	10	7	60	133
Allemagne	51	50	31	19	80	115
France	28	38	29	30	76	69
Allemagne	51	50	31	19	80	115
Italie	33	25	37	19	63	84
Royaume-Uni	28	20	60	55	72	93
Canada	37	33	34	29	75	105
Moyenne des pays de l'UE	35	31	38	38	n.d.	107
Moyenne des pays de l'OCDE	32	27	34	32	n.d.	107

1. Taux effectif d'imposition marginale =  $1 - (\text{revenu net en période d'emploi} - \text{revenu net en période de non-emploi}) / \text{variation du revenu brut}$ . Les pays sont classés en fonction du taux pour un apporteur principal de revenu travaillant à temps partiel avec un apporteur secondaire qui ne travaille pas. L'emploi à temps partiel correspond à 16 heures ou deux jours de travail par semaine, et les gains totaux représentent 40 pour cent des gains de l'ouvrier moyen. Les gains provenant de l'emploi à temps plein correspondent aux gains de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE (1999), *Systèmes de prestations et incitations au travail*.

de revenu peut être considéré comme le taux marginal d'imposition du dernier dollar du premier apporteur de revenu. Au total, il apparaît que les conjoints subissent en général un taux marginal d'imposition de 32.1 pour cent sur le premier dollar perçu lorsqu'ils commencent à exercer un emploi<sup>22</sup>. Une proportion notable des contribuables se voient appliquer des taux marginaux plus élevés.

Il existe un certain nombre de moyens pour alléger la pression fiscale sur les couples mariés. On pourrait leur permettre de faire des déclarations d'impôt séparées ou établir un lien plus clair entre les cotisations et les prestations d'assurances sociales. Une autre solution consisterait à imposer le deuxième apporteur de revenu à un taux forfaitaire distinct. Enfin, on pourrait réintroduire la déduction spéciale dont bénéficiait le deuxième apporteur de revenu avant 1986. A cette époque, on diminuait le taux d'imposition des conjoints de 10 pour cent jusqu'à un certain plafond de revenu<sup>23</sup>. Selon une simulation, cette déduction pourrait être efficace par rapport à son coût, en diminuant la perte nette de bien-être résultant de ce type de taxation de 70 cents par dollar de recettes perdues (Feldstein et Feenberg, 1995). La déduction pour le deuxième apporteur de revenu peut être particulièrement efficace, parce que c'est une mesure bien adaptée pour atténuer la « pénalité » due au mariage. Dans son plan de baisse des impôts, le président avait proposé au Congrès la solution d'une affectation de près de 80 pour cent du coût total de la déduction pour le deuxième apporteur de revenu à une réduction de cette pénalité (Bull *et al.*, 1999) ; mais le Congrès a choisi de fixer les abattements personnels et les tranches d'imposition des couples mariés à un niveau deux fois supérieur à celui applicable à un célibataire.

#### *Le crédit d'impôt pour revenus d'activité (EITC)*

L'EITC a permis d'accroître l'emploi des bas revenus. Au-dessous d'un certain niveau de revenu, l'EITC est majoré jusqu'à concurrence de 40 pour cent pour chaque dollar additionnel de revenu du travail ; au-dessus de ce plafond, il reste constant, puis est progressivement éliminé. Il y a donc incitation à exercer un emploi pour un revenu allant jusqu'au plafond et contre-incitation à gagner plus que le plafond lorsqu'on exerce un emploi. Les travailleurs célibataires peuvent bénéficier du crédit d'impôt, mais pour un montant plus faible qu'un ménage, le crédit d'impôt étant fixé au même taux que la cotisation salariale à la Social Security. Bien que les données soient maintenant un peu anciennes, il apparaît que l'EITC a profité à une forte proportion de la population qui était visée. En outre, un certain nombre d'États ont introduit eux-mêmes un EITC, ce qui renforce l'incitation à travailler. On note en particulier que, grâce au développement de ce crédit d'impôt dans les années 90, l'impôt dû par une mère célibataire à bas revenu a nettement diminué et qu'il est même devenu négatif en 1996 (Meyer et Rosenbaum, 2000)<sup>24</sup>. La proportion de mères célibataires exerçant un emploi a augmenté bien plus vite que celle observée pour les femmes célibataires sans enfant ou pour les femmes

mariées. Parmi les femmes non mariées ayant cessé leurs études au niveau du secondaire, l'emploi a plus progressé pour celles ayant des enfants que pour celles n'en ayant pas, malgré le faible taux d'emploi initial de ces deux groupes, ce qui montre que la conjoncture n'a pas été le principal facteur dans cette progression de l'emploi.

On pourrait élargir l'EITC et modifier sa structure actuelle de manière à accroître encore davantage l'activité. En 2001, pour une famille avec deux enfants, la phase d'entrée dans le dispositif prend fin à un revenu de 10 000 dollars, quelque peu inférieur au salaire minimum à temps plein (10 712 dollars) et elle ne fait pas de distinction entre les personnes qui exercent à temps plein un emploi faiblement rémunéré et celles qui ne travaillent pas à temps plein à un meilleur taux de salaire. La phase de sortie du crédit commence à un niveau de revenu de 13 090 dollars pour les ménages ayant au moins un enfant (chiffre de 2001), ce niveau étant inférieur au seuil de pauvreté pour une famille de trois personnes. Sawhill et Thomas (2000) estiment qu'il y aurait environ 1 million de nouveaux actifs si l'on élargissait pour tous les types de ménage la tranche de revenus pour l'entrée dans le dispositif en la portant au niveau de revenu correspondant au salaire minimum à temps plein, même si l'on relevait les taux de réduction du crédit d'impôt en phase de sortie<sup>25</sup>.

Il faut considérer l'amélioration de l'emploi des personnes à bas revenus qu'a permise l'EITC au regard de son coût de financement. L'EITC remplit une fonction d'insertion sur le marché du travail et réduit par là même les dépenses au titre des mesures de protection sociale. Mais ces avantages ont deux contreparties. *Premièrement*, les transferts résultant de l'EITC n'ont pas un caractère forfaitaire ; ils sont soumis à un critère de ressources. Par conséquent, ils modifient les incitations pour les personnes faiblement rémunérées qui travaillaient déjà, en diminuant la probabilité que ces personnes travaillent un plus grand nombre d'heures ou changent d'emploi pour être mieux rémunérées. *Deuxièmement*, le financement de ces transferts *via* le système fiscal se traduit par une perte nette d'efficience. De plus, l'avantage qu'offre l'EITC peut bénéficier en partie à l'employeur, de sorte que le prix relatif du travail se trouve modifié au détriment des personnes à revenu plus élevé. L'utilité globale s'améliore-t-elle ? Cela dépend de l'importance qu'on accorde à l'utilité des personnes à bas revenu par rapport à celle des personnes à haut revenu. Des simulations reposant sur des élasticités d'offre de travail et des fonctions de bien-être plausibles montrent que si cette pondération relative est inférieure à deux il faut réduire le dispositif, et que si elle est supérieure à trois il faut le développer (Liebman, 2001). Ces simulations se fondent sur une substituabilité parfaite entre la main-d'œuvre hautement et faiblement qualifiée, qui ne se vérifie peut-être pas dans la mesure où les employeurs peuvent préférer les travailleurs à revenu élevé. Au total, elles montrent que l'EITC peut être valable pour une société qui valorise à un niveau élevé l'utilité de la population pauvre<sup>26</sup>. Elles n'ont qu'un caractère illustratif, mais soulignent néanmoins que les gains qui résultent d'une activité accrue des travailleurs à faible revenu s'accompagnent sans doute d'un certain nombre de pertes.

Ce qui peut menacer le plus la viabilité politique de l'EITC, c'est le phénomène d'indu (Hotz et Scholtz, 2000). Durant l'année fiscale 1997, 7.8 milliards de dollars de crédits EITC – soit 25.6 pour cent du total des transferts EITC – ont été attribués par erreur. Les erreurs concernant l'EITC sont généralement liées à des questions de situation familiale. Nombre d'erreurs d'attribution viennent de ce que des contribuables déclarent des enfants qui ne répondent pas aux critères d'éligibilité, notamment en ce qui concerne la résidence. Les pertes dues au non-respect du dispositif doivent être évaluées au regard des coûts administratifs directs beaucoup plus faibles du système fondé sur la fiscalité en comparaison des programmes ordinaires de protection sociale<sup>27</sup>, dont les coûts peuvent atteindre 19 pour cent dans le cas des bons alimentaires, par exemple. Les modifications récentes des définitions concernant l'EITC devraient contribuer à réduire le nombre de demandes erronées et renforcer ainsi le soutien au programme.

#### *Sensibilité du rendement de l'impôt aux taux d'imposition*

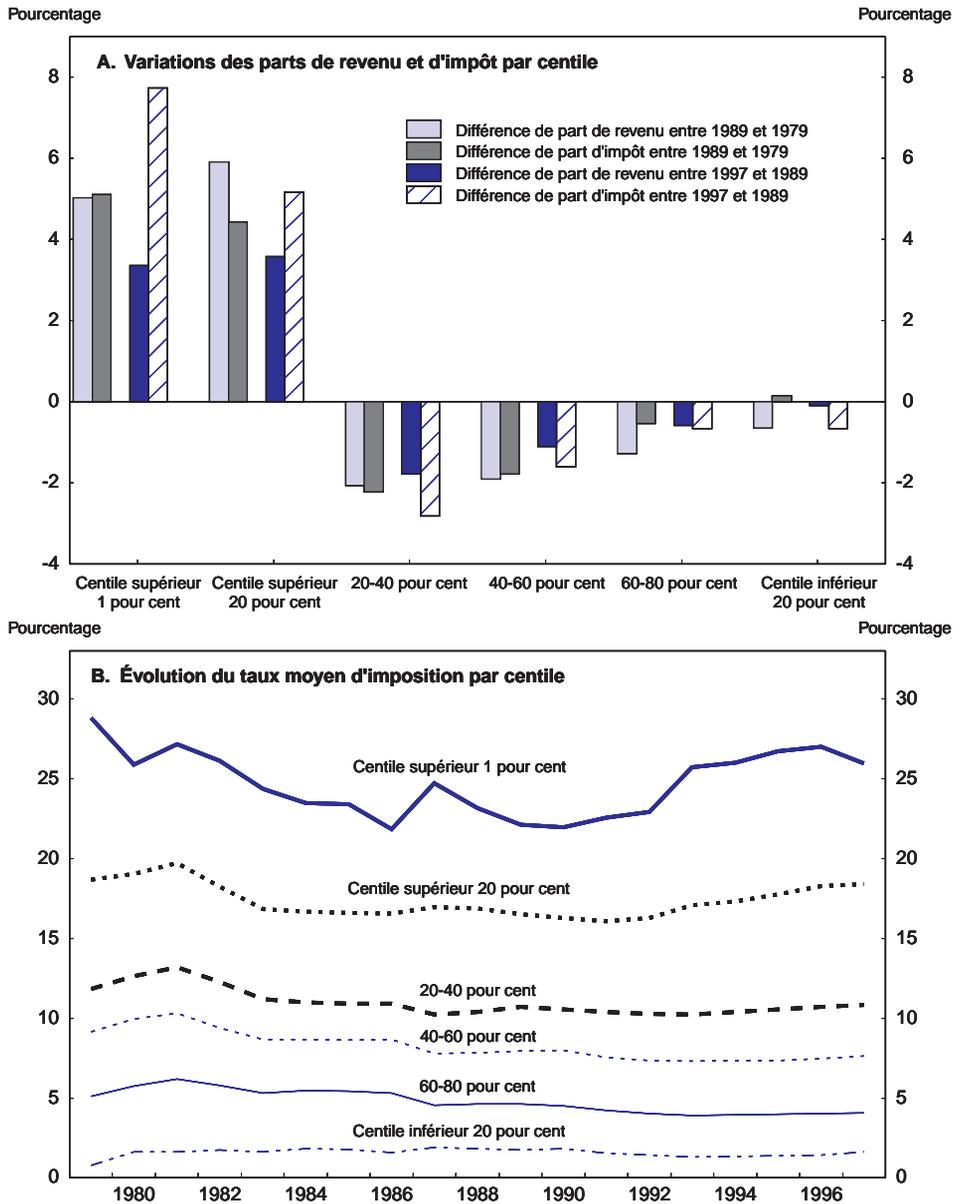
La réactivité du revenu imposable aux taux d'imposition va au-delà de l'impact de la fiscalité sur l'offre de travail. Le revenu imposable peut évoluer indépendamment de l'offre de travail, parce que l'effort peut prendre d'autres formes que le nombre d'heures travaillées, notamment le choix des conditions de travail, et aussi parce qu'une modification des taux d'imposition se répercute sur le coût de l'exercice d'un certain nombre d'activités fiscalement déductibles. Les estimations de la réactivité du rendement de l'impôt aux variations du taux d'imposition varient considérablement (tableau 21). Certaines études ont pris en compte des périodes au cours desquelles les taux marginaux ont été nettement abaissés, au début des années 80 et, de nouveau, en 1986. D'autres ont considéré l'évolution du rendement de l'impôt mesurée sur une période de quelques années, à un moment où les contribuables savaient déjà qu'une réforme fiscale allait survenir, de sorte qu'ils pouvaient agir sur l'étalement dans le temps de leurs revenus. Une étude récente (Gruber et Saez, 2000) s'appuie sur une base de données bien plus étoffée et estime que l'élasticité du revenu imposable pour l'ensemble des ménages par rapport au prix du revenu imposable (c'est-à-dire l'unité moins le taux de l'impôt sur le revenu au niveau fédéral et au niveau des États) est de l'ordre de 0.4 et qu'elle augmente en fonction du revenu pour passer à 0.57 au-dessus de 75 000 dollars (prix de 1992). En outre, si les chercheurs n'avaient pas exclu tous les contribuables dont le revenu est supérieur à 1 000 000 dollars, l'élasticité pour les revenus élevés aurait été de 1.42, ce qui laisse à penser que la baisse du rendement de l'impôt due aux réductions de taux serait dans une large mesure compensée par des changements de comportement, de façon peut-être particulièrement marquée dans les tranches supérieures de revenu. Ces réactions sont fonction du système fiscal en place. Le régime des dépenses réelles permet d'opérer un grand nombre de déductions et accroît donc l'élasticité du revenu imposable par rapport au prix de l'impôt. Il se peut qu'une partie de

Tableau 21. Estimations de l'élasticité du revenu imposable

Auteur (date)	Données (années)	Réforme fiscale	Échantillon	Contrôles des ressources et de la répartition du revenu	Définitions du revenu	Élasticité
Lindsey (1987)	Repeated Tax Cross-sections (1980-1984)	ERTA 81	Revenu brut ajusté > \$5 K	Aucun	Revenu imposable	1.05 à 2.75 Estimation centrale : 1.6
Feldstein (1995)	NBER Tax Panel (1985 et 1988)	TRA 86	Marié, âge indéterminé, autre que société S générant un revenu > \$30 K	Aucun	Revenu brut ajusté Revenu imposable	0.75-1.3 1.1-3.05
Navratil (1995)	NBER Tax Panel (1980 et 1983)	ERTA 81	Marié, revenu > \$25 K	Revenu moyen	Revenu imposable	0.8
Auten-Carroll (1997)	Treasury Tax Panel (1985 et 1989)	TRA 86	Célibataire et marié 25-55 ans, revenu > \$25 K	Revenu de l'année de référence	Revenu brut Revenu imposable	0.66 0.75
Sammartino et Weiner (1997)	Treasury Tax Panel (1985 et 1994)	OBRA I 993	Moins de 62 ans	Aucun	Revenu brut ajusté	Proche de zéro
Goolsbee (1996)	Groupe de dirigeants de sociétés (1991 à 1994)	OBRA I 993	Dirigeants de sociétés 95 pour cent ayant un revenu > \$150 K	Revenu moyen	Salaires, primes et stock options	Court terme : 1 Long terme : 0.1
Carroll (1998)	Treasury Tax Panel (1987 et 1996)	OBRA I 993	Marié, 25-55 ans revenu > \$50 K	Revenu moyen	Revenu imposable	0.5
Saez (1999)	NBER Tax Panel (1979 à 1981)	Bracket Creep	Mariés et célibataires	Fonctions polynomiales	Revenu brut ajusté Revenu imposable	0.25 0.4
Moffitt et Wilhelm (2000)	SCF Panel (1983 et 1989)	TRA 86	Revenus élevés suréchantillonnés	Divers instruments	Revenu brut ajusté	0 à 2
Goolsbee (1999)	Tax Statistics Tables (1922 à 1989)	Diverses réformes fiscales	Revenu > \$30 K	Aucun	Revenu imposable	-1.3 à 2
Gruber et Saez (2000)	NBER Tax Panel (1979 à 1990)	Toutes les réformes fiscales entreprises au niveau des États et au niveau fédéral dans les années 80	Mariés ou célibataires revenu > \$10 K	Fonction log et fonctions splines dans le revenu	Définition cohérente du revenu imposable	0.4

Source : Gruber et Saez (2000).

Graphique 28. Progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques



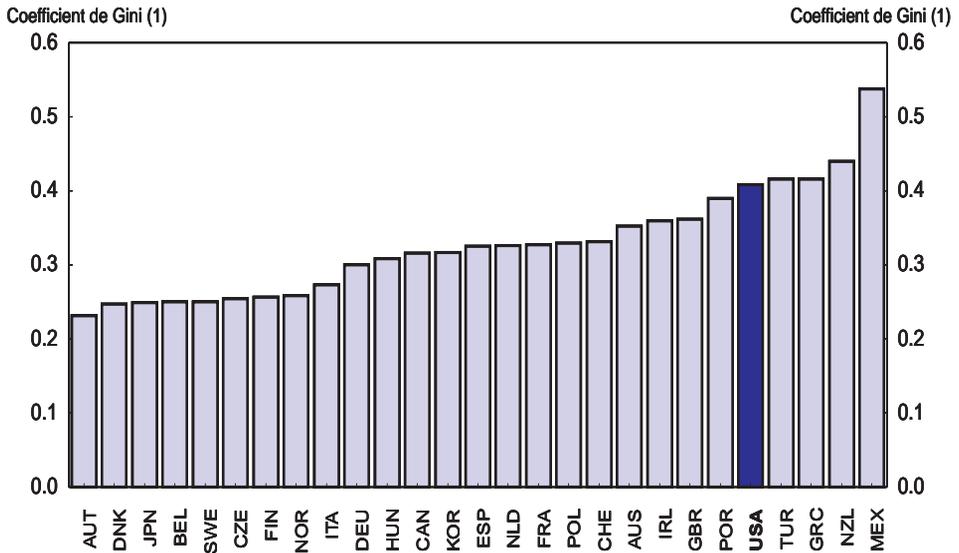
Source : Petska et al. (2000).

cette élasticité reflète des mouvements d'aller-retour en fonction des sources de revenu les plus avantageées plutôt qu'un impact sur la production de revenu.

### Effets redistributifs de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

L'impôt sur le revenu des personnes physiques, conçu pour être progressif, a un faible impact redistributif. Depuis 1993, la part dans le revenu avant impôt – mesurée au moyen de la notion de « revenu rétrospectif »<sup>28</sup> – des quatre quintiles inférieurs a diminué, alors que celle du quintile supérieur, et en particulier du 1 pour cent supérieur, a augmenté, avec une pointe en fin de période (graphique 28). Ces deux dernières décennies, l'impôt a frappé plus lourdement le quintile supérieur<sup>29</sup>. Le taux moyen d'imposition de cette catégorie est au total en augmentation depuis 1979, bien que cette augmentation ait été atténuée par la diminution du taux normal d'imposition des plus-values. Malgré la progression du taux moyen d'imposition des catégories à revenu élevé, les États-Unis ont l'une des distributions les plus larges pour le revenu après impôt parmi les pays de l'OCDE (graphique 29)<sup>30</sup>. Toutefois, cette distribution ne tient pas compte des transferts. Si on en tient compte, la distribution des revenus est un peu moins inégale (tableau 22). Le rapport entre le revenu des centiles 90 à 95 et les revenus des centiles 5 à 10 tombe de 14.2 pour

Graphique 29. **Distribution des revenus après impôt : comparaison internationale**



1. Le coefficient de Gini mesure l'inégalité de revenu : plus le coefficient est élevé, plus la distribution des revenus est large. Les coefficients de Gini sont ceux de 1997 ou de l'année la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.  
Source : Anastassakou *et al.* (1999) ; REIS (2000) ; Banque mondiale, *World Development Indicators* (2000).

Tableau 22. **Distribution de l'impôt dû et des paiements de transfert**  
1994

Centile du revenu familial élargi <sup>1</sup>	Législation actuelle, imposition moyenne <sup>2</sup>	Taux moyens d'imposition, en pourcentage	Transferts payés moyens <sup>3</sup>	Impôts payés moins transferts reçus	Taux moyens d'imposition compte tenu des transferts en pourcentage
5-10	175	2.7	1 552	-1 376	-21.0
10-20	627	6.1	1 384	-757	-7.4
20-30	1 686	10.8	669	1 017	6.5
30-40	3 159	14.8	226	2 933	13.7
40-50	5 023	18.2	188	4 835	17.5
50-60	7 145	20.5	90	7 055	20.3
60-70	9 785	22.5	63	9 722	22.3
70-80	13 284	24.4	88	13 197	24.2
80-90	18 562	26.4	48	18 514	26.3
90-95	26 714	29.0	64	26 651	28.9
95-99	43 375	31.3	31	43 344	31.3
99-100	223 953	41.6	0	223 953	41.6
Total	11 834	25.8	376	11 457	24.9

Note : Les chiffres sont tirés de *Survey of Income and Program Participation*, 1999.

1. Le revenu familial élargi comprend le revenu salarial, les revenus d'intérêts et de dividendes imposables, les pensions alimentaires, les revenus de l'entreprise, les pensions et annuités imposables, les loyers, les redevances, le revenu de sociétés en nom collectif, les revenus de fiducies d'investissement dans l'immobilier, les indemnités de chômage, les prestations de sécurité sociale imposables, divers autres revenus, les revenus d'intérêts non imposables, les revenus de pension non imposables, les revenus de sécurité sociale non imposables, l'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC), les bons d'alimentation, le revenu complémentaire de sécurité (SSI), l'assurance maladie offerte par l'employeur, et la part des taxes sur les salaires versés et des impôts sur les sociétés payée par l'employeur.
2. Les impôts sont les impôts fédéraux sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, les impôts sur le revenu prélevés par les États, et les taxes sur les salaires versés (OADSHI).
3. Transferts payés en application de la législation actuelle, y compris l'AFDC, les bons d'alimentation, et le SSI.

Source : Gale et al. (1996).

le revenu avant impôt à 10.4 pour le revenu après impôt et à 8.3 pour le revenu après impôts et transferts<sup>31</sup>.

### *Taxation optimale du revenu*

Dans tout système fiscal, un équilibre s'établit entre le niveau des pertes d'efficacité et celui des gains de bien-être qui peuvent découler de la redistribution du revenu, l'utilité marginale des personnes à faible revenu étant généralement jugée implicitement plus grande que celle des personnes à revenu élevé. Les progrès empiriques dans la mesure quantitative de cet équilibre aux États-Unis ont été limités<sup>32</sup>. Par ailleurs, lorsqu'on effectue des comparaisons internationales de l'équilibre entre équité et efficacité, il se peut que les pondérations relatives attribuées à l'utilité des différents groupes de revenus varient d'un pays à l'autre. Certains indices empiriques de ces différences sont relevés dans une

étude qui s'efforce d'expliquer pourquoi les gens se déclarent plus ou moins heureux. En Europe, une inégalité accrue réduit apparemment le bonheur, alors que c'est beaucoup moins vrai aux États-Unis (Alesina *et al.*, 2001).

### **Un grand chantier : la taxation des revenus du capital**

La méthode à adopter pour la taxation des revenus du capital, comprenant les revenus du capital financier, matériel et humain, est une source perpétuelle de tension au niveau législatif. On reconnaît que cette forme de taxation fait subir à l'économie une perte sèche considérable. En revanche, les revenus du capital sont surtout perçus par les riches, de sorte qu'à court terme ils représentent une source de recettes fiscales qui peut être utilisée pour améliorer la situation des bas revenus. Les différents gouvernements ont accordé des priorités différentes aux objectifs redistributifs et aux objectifs d'efficience. Cela s'est traduit par un grand nombre de taux d'imposition pour les diverses sources de revenus du capital, selon que le législateur jugeait plus ou moins souhaitable tel ou tel type d'actifs. C'est ainsi que les taux d'imposition peuvent varier entre 65 pour cent, pour les revenus des sociétés versés sous forme de dividendes à une personne résidant dans un État à revenu élevé, et zéro pour les intérêts provenant des obligations émises par les États et les collectivités locales. En outre, les intérêts et les plus-values accumulés dans un fonds de pension, de même que le revenu imputé du logement occupé par son propriétaire, ne sont pas taxés. A la fin de 2000, 44 pour cent des actifs des ménages étaient détenus sous une forme exonérée de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette diversité de taux d'imposition, en fonction du type d'actif et de son détenteur, peut déformer la structure de l'activité économique à un moment donné, tandis que l'existence même d'une taxation des revenus du capital fausse l'activité sur une certaine période.

### ***Taxation optimale des revenus du capital***

Une grande partie des économistes considèrent que, sur le plan théorique, le taux optimal de taxation des revenus du capital est le taux zéro (Hassett et Hubbard, 2001), mais certaines réserves s'imposent à cet égard. Un impôt sur les revenus du capital modifie le prix des biens de consommation actuels et futurs, et il revient à frapper la consommation d'un impôt croissant à l'avenir. Par conséquent, si l'impôt était optimal en première période, un impôt inchangé sur les revenus du capital entraîne des distorsions qui ne cessent de s'accroître (Judd, 2001). S'il n'y avait aucune autre distorsion dans l'économie, une taxation égale de la consommation actuelle et de la consommation future améliorerait l'efficience. Mais comme l'impôt sur le revenu fausse l'offre de travail, cette mesure ne garantirait une amélioration de l'efficience que si elle ne réduisait pas davantage l'offre de travail. On le voit clairement si l'on subdivise la consommation en deux biens : l'un présent et l'autre futur. Si ces deux types de consommation

sont tout autant complémentaires par rapport aux loisirs, l'offre de travail ne se modifiera pas et un impôt sur la consommation est préférable à un impôt sur le revenu. Mais il n'est pas sûr du tout que ce soit le cas, ce qui limite l'utilisation de cette approche dans l'élaboration des politiques (Heady, 1996). Si c'était le cas, un impôt sur la consommation offrirait un autre avantage (encadré 8) : le différentiel fiscal entre les actifs risqués et les actifs sûrs serait éliminé. Il n'est néanmoins pas nécessaire de passer à un impôt sur la consommation pour obtenir ce résultat. Assurer la neutralité entre ces types d'actifs dans la législation fiscale actuelle pourrait également y parvenir. De fait, l'élimination de ce biais pourrait représenter jusqu'à la moitié du gain du passage à un impôt sur la consommation (Judd, 2001).

#### Encadré 8. **Coûts et avantages du remplacement de l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la consommation**

Les partisans de l'impôt sur la consommation ont proposé de renoncer entièrement à l'impôt sur le revenu et de le remplacer par une taxation de la consommation, sous une forme ou sous une autre. Il existe un grand nombre de possibilités à cet égard. Il pourrait s'agir d'un impôt sur le revenu avec déduction de l'épargne nette ou d'un impôt fondé sur la dépense comme la TVA, ou d'un impôt sur l'emploi se doublant d'un impôt sur les flux de trésorerie au niveau des entreprises. Aucun pays n'a choisi de se fonder uniquement sur un tel impôt ; néanmoins, les études spécialisées ont conclu généralement à sa supériorité par rapport à l'impôt sur le revenu. Il est jugé en particulier très prometteur pour les pays où les recettes devront fortement s'accroître à l'avenir (Auerbach, 1997). On en attend également une amélioration du bien-être et des revenus réels (Boskin, 1996 ; Congressional Budget Office, 1997a). Une grande partie de l'avantage inhérent à un impôt sur la consommation découlerait du prélèvement ponctuel implicite sur le capital existant. Si les pouvoirs publics peuvent s'engager à ne pas réitérer ce prélèvement, il s'agit alors d'une forme de taxation très efficace. Toute mesure visant à indemniser les détenteurs actuels du capital réduit les gains qu'on peut retirer du passage à un impôt sur la consommation.

Le passage à l'impôt sur la consommation aurait des conséquences négatives pour les détenteurs actuels du capital. Cela pourrait avoir des effets transitoires perturbateurs. L'ampleur des coûts de transition a suscité un large débat (voir Hassett et Hubbard, 2001). Nombreux sont ceux qui estiment que le marché du logement serait particulièrement touché, du fait que les déductions d'intérêts hypothécaires et d'impôts sur la propriété disparaîtraient avec un impôt sur la consommation. A court terme, cet effet négatif paraît probable, l'une des études citées impliquant une baisse de 6 pour cent du prix réel des bâtiments et une baisse de 19 pour cent du prix réel des terrains. Dans la mesure où les valeurs des actifs financiers reflètent des investissements en biens incorporels qui ont déjà été imputés, la baisse des bénéfices serait moins prononcée et, par conséquent, la baisse des prix des actions se trouverait atténuée. De même, si le capital ancien et le capital neuf étaient complémentaires, les coûts de transition seraient plus faibles, mais cela pourrait aussi réduire les gains à long terme de l'instauration d'un impôt sur la consommation.

Encadré 8. **Coûts et avantages du remplacement de l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la consommation** (suite)

Un impôt sur la consommation pourrait être mis en œuvre de plusieurs manières, avec des conséquences redistributives variables, aussi bien à court terme qu'à long terme<sup>1</sup>. L'une des solutions préconisées est de remplacer entièrement l'impôt sur le revenu par un impôt national uniforme sur les ventes ou sur la valeur ajoutée. Les conséquences initiales d'une telle mesure sembleraient particulièrement défavorables pour les bas revenus et pourraient augmenter les taux effectifs d'imposition pour tous les titulaires de revenus sauf ceux qui se situent dans les 10 pour cent supérieurs, et ce à un moment donné. Mais à plus long terme, il se produit de très amples mouvements entre les catégories de revenus, celles à bas revenu accumulant progressivement des actifs. Même si l'on tient compte de la distribution des revenus sur la durée de vie, certains modèles montrent que les plus bas revenus diminueraient. On estime que le gain total en bien-être d'un tel changement de politique serait très important, permettant au groupe de revenu le plus faible de compenser ses pertes (Jorgenson and Yun, 2001). Il existe d'autres solutions pour mettre en place un impôt sur la consommation qui aurait moins d'impact sur les bas revenus. Ces solutions consistent essentiellement à taxer le revenu des personnes physiques moins l'épargne nette, à taxer les flux de trésorerie des entreprises et à mettre en place une faible taxe sur la valeur ajoutée. Dans ces cas, un impôt sur la consommation pourrait être progressif. A long terme, les impôts de ce type paraissent encore améliorer les revenus. Tous ces changements entraîneraient des coûts transitoires élevés, surtout pour la génération venant de prendre sa retraite au moment où l'on modifie la base d'imposition.

1. Ce paragraphe se fonde sur les diverses simulations présentées dans Aaron et Gale (1996).

L'amplitude des élasticités en cause est néanmoins très controversée, en particulier lorsqu'il s'agit de savoir si l'épargne privée réagirait à un taux de rendement plus élevé après impôt. En théorie, il n'est pas du tout sûr que l'épargne s'accroisse face à une hausse du rendement<sup>33</sup>. Les études consacrées à l'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux sont parvenues à des conclusions tout à fait divergentes pour ce qui est de savoir si les plans d'épargne-retraite à avantages fiscaux stimulent l'épargne ; elles convergent néanmoins sur le point suivant : les ménages à revenu élevé, à gros patrimoine ou à ratio élevé patrimoine/revenu sont plus susceptibles d'utiliser ces plans. Certains auteurs ont constaté que l'échantillon utilisant ces dispositifs avait accru son actif total, que la quasi-totalité de cette augmentation correspondait à des formes d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux et que, dans le même temps, les formules d'épargne ne bénéficiant pas de tels avantages n'avaient pas décliné (Poterba, Venti et Wise, 1997). Ce constat restait valable même si l'on tenait compte des effets liés à l'âge et au revenu. D'autres auteurs ont conclu que les formules d'épargne bénéficiant d'avantages

fiscaux n'ont guère d'incidence mesurable sur l'épargne totale des personnes physiques (Gale, Engen et Sholz, 1997). Ils en induisent que l'augmentation de l'épargne sous ces formes correspond essentiellement à une réaffectation d'actifs. Tout effet positif sur l'épargne tient essentiellement à l'augmentation des revenus découlant des allègements d'impôt considérés (Kohl et O'Brien, 1998). Dès lors que les pouvoirs publics ont un objectif d'épargne pour le secteur public, comme c'est le cas aux États-Unis, ces dispositifs ne diminuent pas l'excédent des administrations publiques. De plus, il y a divergence sur le point de savoir si les incitations fiscales à l'épargne doivent avoir pour but d'accroître l'épargne globale ou de créer une incitation à l'épargne sous une forme difficilement réversible, afin de remédier à la myopie des consommateurs. L'argumentation en faveur des incitations non réversibles se fonde sur des modèles de consommation dans lesquels le taux d'actualisation s'accroît dans le temps (actualisation « hyperbolique »)<sup>34</sup>. Malgré tout, ces objectifs ne s'excluent pas : inciter à l'épargne sous certaines formes peut augmenter l'épargne nationale. Il n'en reste pas moins que dans une période où l'on a renforcé l'incitation, le taux d'épargne des ménages a baissé et est inférieur à celui observé dans presque tous les autres pays Membres de l'OCDE, encore que cette baisse résulte sans doute en partie des définitions retenues et de la hausse des actions (voir le premier chapitre).

Les revenus du travail représentent en partie le rendement d'un investissement en capital humain, *via* l'éducation ou la formation. Les mêmes arguments concernant les incitations et les distorsions des choix dans le temps sont valables tout autant dans ce domaine que dans celui de l'investissement financier. Mais on éprouve des difficultés à dissocier la fraction du revenu du travail qui correspond au capital humain. En conséquence, le meilleur moyen d'atténuer les distorsions est de faire en sorte que l'investissement dans l'éducation puisse se faire sur le revenu avant impôt ou, dans le cadre d'un impôt sur la consommation, de traiter l'éducation de la même manière que l'investissement. Dans la pratique, cela implique la déductibilité fiscale des dépenses d'éducation<sup>35</sup>. Le système fiscal américain admet d'ores et déjà une ample déductibilité des dépenses d'éducation, mais sur l'impôt des parents et non sur celui de l'élève ou de l'étudiant. De plus, dans certaines limites, les intérêts des emprunts destinés à financer les dépenses d'éducation sont fiscalement déductibles. La législation fiscale 2001 va plus loin dans ce sens en élargissant plusieurs déductions et en autorisant les retraits d'un certain nombre de dispositifs d'épargne bénéficiant d'avantages fiscaux dans le but de financer des dépenses d'éducation.

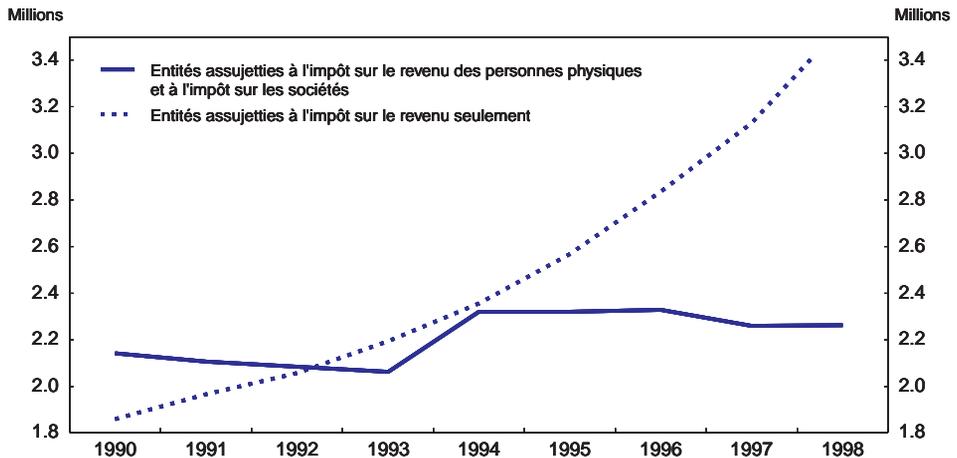
### ***La taxation des sociétés : une double charge***

L'impôt sur les sociétés n'est pas élevé aux États-Unis. Le taux légal maximal de l'impôt fédéral sur les sociétés se situe dans la moyenne pour la zone de l'OCDE. De plus, la législation fiscale comporte toute une série de régimes différents

en cas de responsabilité limitée des associés. La principale distinction dans ce domaine est celle entre les sociétés qui sont considérées comme des structures transparentes et qui ne sont pas imposables de leur propre chef, mais au niveau des associés pour l'impôt sur le revenu, et les structures qui sont imposables de leur propre chef. Dans la première catégorie, on trouve les sociétés « S », dont la principale caractéristique est un nombre d'actionnaires limité à 75, aucun actionnaire ne pouvant être un étranger non résident. Il y a aussi un certain nombre d'autres structures comme les sociétés à responsabilité limitée (LLC) et les sociétés de personnes à responsabilité limitée (LLP). Les LLC sont de création relativement récente ; elles ne peuvent faire publiquement appel à l'épargne. Depuis dix ans, l'augmentation du nombre des entités à régime de responsabilité limitée tient presque entièrement aux créations de structures transparentes. Le nombre des sociétés classiques stagne (graphique 30). Enfin, les fiducies d'investissement dans l'immobilier et les sociétés d'investissement réglementées (Fonds commun de placement) ne sont assujetties à l'impôt sur les sociétés que dans la mesure où tous leurs revenus ne sont pas distribués chaque année à leurs associés.

Quatre lois fiscales adoptées depuis 1986 ont favorisé ces structures fiscalement transparentes. Les revenus des sociétés « S », par exemple, ont progressé

Graphique 30. **Nombre d'entités à régime de responsabilité limitée, par type et régime fiscal<sup>1</sup>**



1. Les entités à régime de responsabilité limitée sont les sociétés « C », les sociétés « S », les entreprises « LLC » et les partenariats « LLP ». Seules les premières de la liste sont assujetties à la fois à l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu.

Source : Joint Committee on Taxation (2001 a).

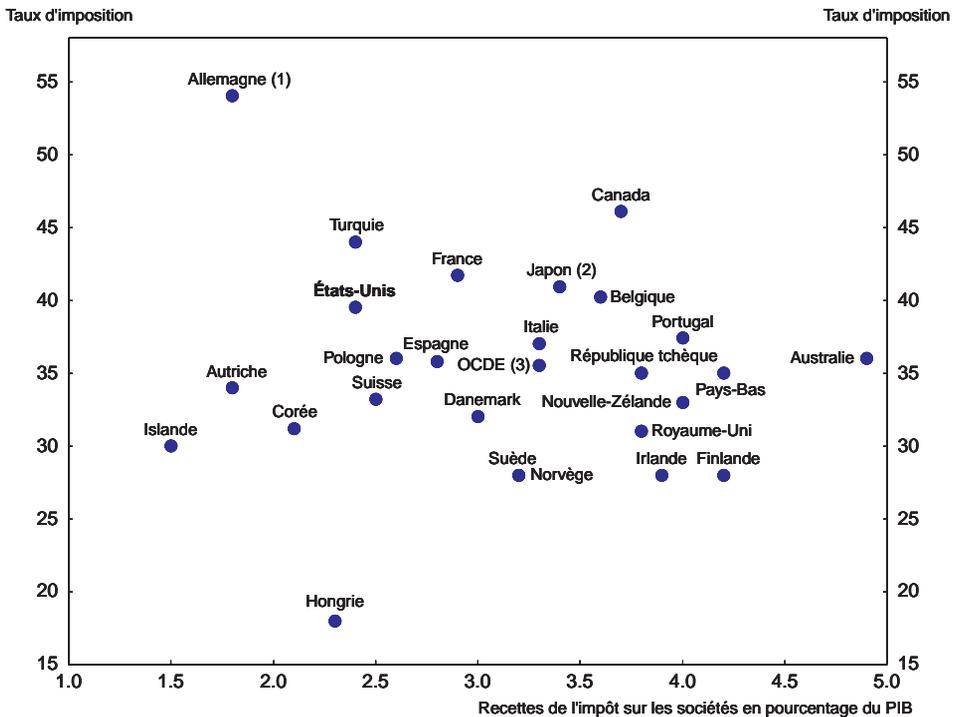
Tableau 23. **Revenu net des entreprises industrielles et commerciales et impôt sur les sociétés acquitté**

	1996	1997		1996	1997
	Milliards de dollars	Milliards de dollars	Pourcentage de variation	Pourcentage du PIB	
<b>A. Revenu net des entreprises, par structure</b>					
<b>Entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu seulement</b>	<b>775.2</b>	<b>928.6</b>	<b>19.8</b>	<b>9.9</b>	<b>11.2</b>
Responsabilité limitée	193.0	233.1	20.8	2.5	2.8
Sociétés « S »	125.2	153.1	22.2	1.6	1.8
Sociétés de personnes					
à responsabilité limitée	55.5	62.9	13.5	0.7	0.8
Société à responsabilité limitée	12.3	17.1	38.6	0.2	0.2
Responsabilité illimitée					
Société en nom collectif	73.5	79.8	8.5	0.9	1.0
Entreprises individuelles					
non agricoles	176.8	186.6	5.5	2.3	2.2
Sociétés d'investissement					
Fiducies d'investissement dans l'immobilier	7.8	20.3	160.3	0.1	0.2
Fiducies d'investissement réglementé	131.0	175.8	34.2	1.7	2.1
<b>Entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés</b>					
Sociétés classiques	667.7	719.3	7.7	8.5	8.6
<b>Ensemble des entreprises</b>	<b>1 442.9</b>	<b>1 647.9</b>	<b>14.2</b>	<b>18.5</b>	<b>19.8</b>
(Structures transparentes en pourcentage du revenu total des entreprises)	(53.7)	(56.4)	–	–	–
<b>B. Analyse des paiements d'impôt sur les sociétés</b>					
Bénéfices des sociétés classiques	667.7	719.3	7.7	8.5	8.6
Revenu non soumis à un autre impôt	27.9	35.5	27.3	0.4	0.4
Revenu soumis à l'impôt	639.8	683.8	6.9	8.2	8.2
Impôt total sur le revenu avant crédits	223.7	239.4	7.0	2.9	2.9
Crédit pour impôt étranger	40.2	42.2	5.0	0.5	0.5
Crédit pour impôt sur les possessions américaines	3.1	2.7	–12.2	0.0	0.0
Crédit pour l'utilisation de combustibles d'origine non classique	0.9	1.1	20.4	0.0	0.0
Crédit au titre de la taxe professionnelle générale	4.2	5.1	21.1	0.1	0.1
Crédit d'impôt minimum de l'année précédente	4.7	4.1	–12.2	0.1	0.0
Impôt total sur le revenu après crédits	170.6	184.2	8.0	2.2	2.2
Taux d'imposition des sociétés avant crédits	35.0	35.0	–	–	–
Taux d'imposition des sociétés après crédits	26.7	26.9	–	–	–

Source : Internal Revenue Service (2000).

à un rythme moyen annuel de 10 pour cent entre 1987 et 1997. De plus, la transparence s'applique aux entreprises individuelles et aux sociétés en nom collectif, aux fiducies d'investissement dans l'immobilier et aux sociétés d'investissement réglementées. Au total, 53 pour cent seulement des revenus des entreprises sont assujettis à l'impôt sur les sociétés (tableau 23). Les revenus des entités « transparentes » représentaient environ 11.2 pour cent du PIB en 1997, contre 8.6 pour cent pour les sociétés classiques. Le développement de ces structures transparentes explique sans doute pourquoi les recettes fiscales fédérales sont légèrement inférieures à la moyenne pour l'OCDE, qui est de 3.3 pour cent du PIB (graphique 31)<sup>36</sup>. Autre élément explicatif : l'importance des investissements à l'étranger des sociétés américaines, qui se traduisent par des crédits d'impôt d'un montant très élevé<sup>37</sup>.

Graphique 31. L'impôt sur les sociétés dans les pays de l'OCDE  
1999



1. Taux d'imposition sur les bénéfices non distribués.

2. Les taux sont nets de l'abattement d'impôt.

3. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* (2001) ; Base de données fiscales de l'OCDE.

### *Principales caractéristiques de l'impôt sur les sociétés*

Ce sont les sociétés classiques et leurs actionnaires qui représentent la majeure partie de l'impôt sur les revenus du capital. Le barème applicable aux sociétés classiques comporte des taux marginaux qui augmentent en fonction du résultat net de la société. Le taux maximal, de 35 pour cent, s'applique aux sociétés dont le revenu imposable est supérieur à 10 millions de dollars. Toutefois, du fait de l'application de seuils de sortie à mesure que le revenu net s'accroît, ce sont les sociétés dont le revenu net est inférieur à 335 000 dollars qui tirent le principal avantage de faibles taux d'imposition<sup>38</sup>. Entre ce niveau de revenu et le niveau auquel s'applique le taux normal, les sociétés sont imposées à 34 pour cent, c'est-à-dire qu'il n'y a pratiquement aucune différence par rapport au taux normal. Tout comme le régime d'imposition du revenu des personnes physiques, la fiscalité des sociétés comporte un « impôt minimum alternatif », qui a pour but de faire en sorte que toutes les sociétés acquittent l'impôt, même si elles bénéficient de fortes déductions. L'impôt minimum alternatif est assorti d'un taux plus faible, de 20 pour cent, qui s'applique à une plus large définition du revenu imposable. La société doit acquitter le montant le plus élevé résultant du régime normal ou de l'impôt minimum alternatif. Ce dispositif concerne une minorité de sociétés.

Malgré l'existence des structures sociétaires transparentes, les petites sociétés constituent la majorité des sociétés classiques. Les sociétés ayant un actif brut inférieur à 5 millions de dollars (et ayant en gros un revenu net inférieur à 300 000 dollars) représentaient près de 94 pour cent de l'ensemble des sociétés en 1997 (Contos et Legel, 2000). Mais leur part dans le revenu net et dans l'impôt total sur les sociétés acquitté n'était respectivement que d'un peu plus de 6 pour cent et un peu moins de 4 pour cent. La répartition des bénéfices est extrêmement concentrée, les 9 000 sociétés les plus grandes (ayant un actif supérieur à 250 millions de dollars) acquittant 84 pour cent de l'impôt sur les sociétés. Ces sociétés payaient l'impôt fédéral à un taux effectif moyen de 27 pour cent. Les sociétés ayant un actif compris entre 5 millions et 250 millions de dollars payaient un taux effectif un peu plus élevé, légèrement supérieur à 28 pour cent. La différence entre le taux légal et le taux effectif correspond aux crédits d'impôt, principalement au titre de l'impôt acquitté à l'étranger.

### *Une neutralité insuffisante à l'égard des décisions de financement des entreprises*

L'interaction entre l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques crée un biais en faveur du financement obligataire et défavorise le paiement de dividendes. Les écarts de taux effectif marginal entre les divers instruments de financement sont plus variables que dans les autres pays Membres de l'OCDE et le niveau de l'écart pour le financement par fonds propres est parmi les plus marqués dans la zone de l'OCDE. On constate un biais en

faveur du financement par l'emprunt et sur les bénéfices non distribués (tableau 24). Cela tient au fait que les bénéfices avant impôt sont taxés à la fois au niveau de la société et au niveau de l'actionnaire, dont les dividendes sont soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques<sup>39</sup>. Toutefois, même les bénéfices non distribués sont taxés deux fois, en ce qu'ils augmentent la valeur des actions des sociétés et créent une plus-value qui est taxée. En revanche, les paiements d'intérêts ne sont taxés qu'au niveau du bénéficiaire. De fait, la dispersion pour la taxation des différents modes de financement aux États-Unis est parmi les plus prononcées dans les pays de l'OCDE (tableau 24).

#### *Déductions au titre de l'impôt sur les sociétés*

Un certain nombre de déductions réduisent la pression fiscale sur certaines entreprises, notamment par le biais de plusieurs dispositifs visant l'exportation. Elles vont des déductions et des crédits pour la recherche-développement aux avantages consentis aux petites entreprises. L'amortissement accéléré constitue l'une des grandes dépenses, mais il ne s'agit peut-être pas d'une véritable déduction<sup>40</sup>. Peu de dépenses fiscales nouvelles ont été mises en place sur la période de cinq ans s'achevant en 2000. Il s'agit des « zones d'entreprises » (1997), des zones de rénovation (1998) et des zones communautaires de rénovation (1999). D'autres mesures ont été adoptées pour favoriser les entreprises familiales et les petites entreprises (par exemple, les nouveaux équipements sont déductibles à hauteur de 25 000 dollars si les bénéfices sont inférieurs à 200 000 dollars). Le coût du crédit d'impôt recherche devrait atteindre 6.1 milliards de dollars en 2001.

Une modification importante du régime fiscal des revenus de source étrangère a été instaurée par la loi sur l'exclusion des revenus extraterritoriaux (Extraterritorial Income Exclusion Act). Auparavant, le recours à une Foreign Sales Corporation (FSC) permettait une exonération de 15 à 30 pour cent de l'impôt sur les sociétés pour les ventes à l'exportation. Le régime FSC a été remplacé par celui prévu par la loi du 15 novembre 2000 sur l'exclusion des revenus extraterritoriaux<sup>41</sup>. Cette loi élargit considérablement les possibilités de déduction fiscale. Elle accorde les mêmes exonérations aux biens qui sont produits aux États-Unis pour l'exportation qu'aux biens qui sont produits et vendus à l'étranger par les sociétés américaines. Selon les documents budgétaires pour l'exercice 2002, ce nouvel allègement fiscal coûtera 15 pour cent de plus que le régime précédent, soit une dépense de 4.5 milliards de dollars par an.

Les sociétés américaines peuvent reporter la comptabilisation des revenus de leurs sociétés étrangères contrôlées jusqu'à leur rapatriement, et différer ainsi l'imposition aux États-Unis. Dans ces conditions, si les pays d'accueil des filiales de sociétés américaines taxent les bénéfices à un taux plus faible que celui applicable aux revenus d'investissement aux États-Unis, il y a incitation à différer

Tableau 24. **Écart de taux marginal effectif pour l'impôt sur les sociétés dans le secteur manufacturier, par source de financement<sup>1</sup>**

En pourcentage, 1999

	Sources de financement <sup>2</sup>			Écart type <sup>3</sup>	
	Bénéfices non distribués	Capitaux frais	Emprunt		
Nouvelle-Zélande	1.48	1.48	1.48	0.00	(1)
Norvège	1.06	1.06	1.06	0.00	(1)
Mexique	0.77	1.04	1.04	0.13	(3)
Danemark	1.89	2.43	2.49	0.27	(4)
Italie	1.27	1.27	0.39	0.41	(5)
Corée	0.61	1.59	1.59	0.46	(6)
Royaume-Uni	2.88	2.40	1.55	0.55	(7)
Australie	2.02	0.81	2.11	0.59	(8)
Finlande	2.20	0.85	0.85	0.64	(9)
Espagne	3.20	2.23	1.65	0.64	(10)
Allemagne	0.89	2.53	1.28	0.70	(11)
Grèce	0.92	0.92	-0.58	0.71	(12)
Luxembourg	3.57	2.37	1.62	0.80	(13)
Suède	2.07	2.83	0.77	0.85	(14)
Islande	1.82	2.28	-0.08	1.02	(15)
Autriche	0.74	2.65	0.06	1.10	(16)
Portugal	1.13	2.50	-0.25	1.12	(17)
Suisse	0.38	3.49	1.81	1.27	(18)
Belgique	1.36	2.54	-0.60	1.29	(19)
Irlande	1.52	4.12	0.69	1.46	(20)
Canada	4.48	5.63	1.98	1.52	(21)
<b>États-Unis</b>	<b>1.66</b>	<b>4.79</b>	<b>1.42</b>	<b>1.54</b>	<b>(22)</b>
Pays-Bas	0.46	5.33	2.46	2.00	(23)
Japon	3.30	5.50	-0.09	2.30	(24)
France	3.58	7.72	0.67	2.89	(25)
OCDE <sup>4</sup>	2.02	4.03	1.09	1.23	
UE <sup>4</sup>	1.95	3.24	1.01	0.91	

1. Ces indicateurs montrent dans quelle mesure les systèmes d'impôt sur les sociétés augmentent (ou réduisent) à l'échelle le taux de rendement réel avant impôt qu'il faut obtenir sur un investissement étant donné que le ménage peut obtenir un taux de rendement réel de 4 pour cent sur un dépôt à vue. Les impôts sur la fortune ne sont pas pris en compte. Voir OCDE (1991) *L'imposition des bénéfices dans une économie globale : questions nationales et internationales*, pour une analyse de cette méthodologie. Les calculs sont effectués sur la base des taux maximums d'imposition marginale pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'un taux d'inflation de 2 pour cent.

2. La moyenne pondérée est calculée à l'aide des poids suivants : machines 50 pour cent, bâtiments 28 pour cent, stocks 22 pour cent.

3. Le nombre entre parenthèses indique le rang du pays en fonction de l'écart type par ordre décroissant. Par conséquent, les pays ayant un nombre de classement peu élevé ont des systèmes d'imposition relativement neutres du point de vue du financement des entreprises.

4. Moyenne pondérée des pays disponibles (poids calculés sur la base du PIB et des PPA de 1995).

Source : OCDE.

l'imposition aux États-Unis indéfiniment. On estime le coût de cet allègement à 6.6 milliards de dollars en 2001. Ce report est devenu plus profitable parce que, dans les pays d'accueil, le taux moyen d'imposition du revenu des filiales étrangères à activité manufacturière est tombé de 33 pour cent en 1980 à 21 pour cent en 1996 (US Department of the Treasury, 2001), et il a sans aucun doute encore diminué depuis lors. Par comparaison, le taux moyen d'imposition du revenu intérieur des entreprises manufacturières américaines était de 31 pour cent en 1996. Il s'est ainsi produit apparemment un redéploiement international des actifs, le pourcentage des actifs détenus par les filiales d'entreprises manufacturières américaines dans les pays où le taux effectif moyen d'imposition était inférieur à 29 pour cent passant de 40 pour cent en 1980 à 80 pour cent en 1996. Au total, les allègements fiscaux résultant du régime FSC (report de l'imposition des bénéfices étrangers et autres avantages mineurs) ont représenté en 1996 environ 1 pour cent de la valeur des exportations et 3¼ pour cent des bénéfices avant impôt dans le secteur manufacturier (Desai et Hins, 2000).

#### *L'impôt sur les sociétés au niveau des États*

L'impôt sur les sociétés perçu au niveau des États n'est pas véritablement un impôt sur les bénéfices des sociétés. Il repose sur une clé de répartition en vertu de laquelle les sociétés affectent leur revenu national aux différents États. Ceux-ci utilisent depuis longtemps une formule qui accorde la même importance à trois facteurs : la masse salariale, le patrimoine et le chiffre d'affaires. Cette formule transforme en fait l'impôt sur les sociétés en un impôt mixte sur les salaires, le chiffre d'affaires et le patrimoine (McClure, 1981). Récemment, certains États ont accordé davantage d'importance au chiffre d'affaires, dans l'espoir d'attirer de nouveaux emplois. Le recours à des indicateurs fondés sur la destination et non sur l'origine obéit à un souci de développement économique aux dépens des autres États<sup>42</sup>. En moyenne, les États qui ont diminué la pondération pour la masse salariale ont accru l'emploi, les effets globaux sur l'emploi dans l'ensemble du pays étant proches de zéro (Goolsbee et Maydew, 1999)<sup>43</sup>. Chaque État étant confronté aux mêmes incitations, mettre en place une clé de répartition uniforme, comme cela se fait entre les provinces canadiennes, pourrait améliorer le bien-être dans l'ensemble du pays. Les mesures incitatives pour l'implantation des entreprises sont très largement utilisées. Ces dernières années, tous les États ont adopté ou sensiblement élargi une ou plusieurs mesures fiscales incitatives à cet effet (Enrich, 1998). La mise en place d'incitations par un État provoque l'adoption de contre-mesures dans d'autres, de sorte que ces mesures sont très coûteuses et réduisent encore la base d'imposition globale. Au demeurant, cette forme de concurrence fiscale peut conduire à abaisser les taux d'imposition de toutes les sociétés.

### ***Taxation des revenus du capital des personnes physiques : un régime variable***

Les revenus du capital des personnes physiques sont soumis à un régime très variable. Les revenus de certains biens sont totalement exonérés, d'autres sont pleinement taxés et d'autres encore sont taxés en tant que revenus après avoir été déjà taxés au niveau de la société. L'imposition du revenu d'un actif financier donné est fonction de la structure juridique qui détient cet actif, ce qui crée des inégalités horizontales. De plus, pour réduire l'impôt, l'investisseur doit soigneusement déterminer la structure de détention des différentes catégories d'actifs. Tout cela est source de complexité et d'inefficience.

#### *Régime préférentiel des plans de retraite et de l'épargne à long terme*

Le système fiscal favorise un grand nombre de comptes d'épargne-retraite. Souvent, il y a à la fois déduction des cotisations au niveau du revenu imposable, accumulation défiscalisée des intérêts au cours de la durée du plan et taxation des revenus lorsque le plan vient à expiration (pour plus de détails, voir OCDE, 1999). Du fait de ce régime, l'impôt sur le revenu devient un impôt sur la consommation dès lors que les retraits de fonds sont utilisés pour financer la consommation. Mais d'autres formules d'épargne-retraite telles que celles permettant des revenus d'intérêt non taxés, l'épargne ayant pour origine des revenus taxés, mais les retraits sont défiscalisés (plans « Roth IRA »), transforment également l'impôt sur le revenu en impôt sur la consommation. En effet, pour les ménages à bas revenu, dont le taux d'épargne est normalement faible, les plafonds actuels font que ces ménages pourraient être effectivement taxés sur la consommation et non sur le revenu. En outre, un certain nombre de formules pour lesquelles les cotisations ne sont pas déductibles permettent l'accumulation défiscalisée des intérêts au cours de la durée du plan.

#### *Régime préférentiel pour le logement occupé par son propriétaire*

Les revenus des logements occupés par leurs propriétaires sont également défiscalisés. Une forte proportion du patrimoine des ménages prend la forme d'un logement, ce qui peut s'expliquer en partie par un régime fiscal très favorable. De fait, 67 pour cent des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en 1999<sup>44</sup>. Les principaux avantages fiscaux pour le logement comprennent l'exonération du loyer imputé et la non-taxation de la plupart des plus-values<sup>45</sup>. En outre, les paiements d'intérêts sur les emprunts hypothécaires d'un montant inférieur à 1 million de dollars, dès lors que l'hypothèque a été constituée pour un logement occupé par son propriétaire, sont déductibles du revenu brut si l'emprunteur opte pour les dépenses réelles. Dans la pratique, un quart seulement des contribuables ont des emprunts hypothécaires et des revenus suffisants pour justifier l'option des dépenses réelles, ce qui fausse cet avantage au profit des plus riches. Toutefois, au

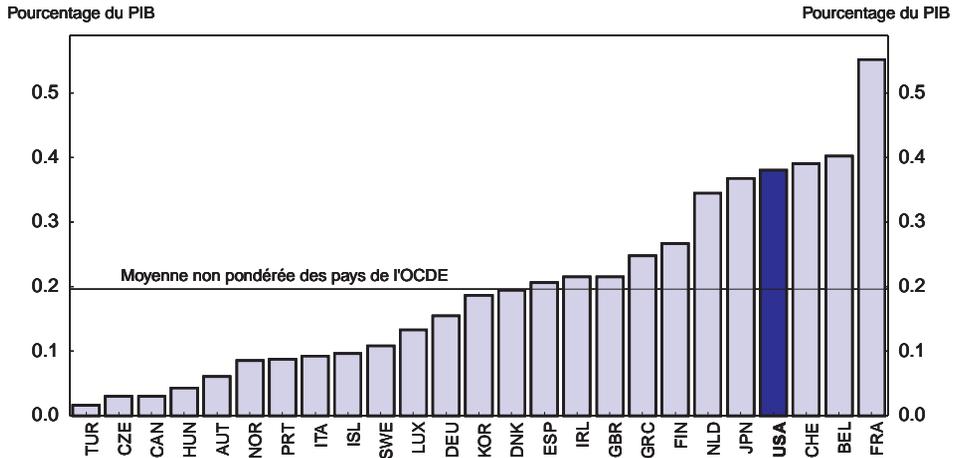
cours d'une vie entière une plus forte proportion de contribuables sont susceptibles de bénéficier de la déduction. Si l'on avait un impôt complet sur le revenu, tous les revenus nets du capital seraient taxés selon le même barème et les paiements d'intérêts seraient déductibles du revenu imputé. L'un des problèmes que pose le système fiscal actuel est que le contribuable doit démontrer qu'un investissement spécifique a été financé par un prêt déterminé pour que les intérêts soient déductibles. Une grande simplification consisterait à autoriser la déductibilité des intérêts versés, quels qu'ils soient, sur les intérêts perçus. Bien entendu, le revenu imputé d'un logement occupé par son propriétaire n'est pas imposé et il risque de ne jamais l'être vu les difficultés rencontrées pour fixer une valeur locative adéquate, ce qui milite d'autant plus pour la suppression de la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires. Cette déductibilité resterait néanmoins valable sur les revenus des autres actifs financiers ; sinon, il y aurait discrimination entre le financement d'un achat au moyen d'un prêt et le financement par cession d'un actif financier. Dans ces conditions, la tendance générale dans les pays Membres de l'OCDE est de supprimer progressivement la déduction des intérêts au titre de prêts hypothécaires. Le Royaume-Uni l'a déjà éliminée totalement ; les progrès ont été moins marqués au Danemark, en Espagne, en France et aux Pays-Bas. Néanmoins, mettre fin à cette déduction abaisserait sensiblement à court terme les prix réels de l'immobilier (Bruce et Holtz-Eakin, 2001). Par conséquent, toute mesure visant à supprimer cette déduction, comme dans le cas du passage à un impôt sur la consommation, pourrait avoir des coûts transitoires, qui seraient fonction de la nature de la suppression de la déduction, selon qu'il s'agirait d'une modification de l'impôt sur le revenu, ou selon qu'elle se rattacherait à la mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée.

Le régime fiscal avantageux des logements occupés par leur propriétaire et la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires provoquent un certain nombre de distorsions. On admet généralement que les subventions fiscales accroissent la consommation de terrains et de logements et se traduisent par un aménagement moins dense. Au total, ce dispositif fiscal profite surtout à six grandes zones métropolitaines<sup>46</sup> qui recueillent un peu plus de la moitié des avantages fiscaux bruts. Or, ces six zones ne représentent que 29 pour cent de toutes les unités occupées par leurs propriétaires (Gyourko et Sinai, 2001).

### *Plus-values*

La taxation des plus-values est l'un des domaines les plus complexes de la taxation des revenus (Joint Committee on Taxation, 2001*b*). Cette complexité tient au fait que les plus-values sont généralement taxées à un taux marginal inférieur au taux marginal applicable aux autres formes de revenu. Il y a eu, et il y a toujours, tendance à convertir en plus-values un revenu qui serait sinon taxable sous le régime normal. Dès lors, le législateur doit sans cesse prendre de nouvelles mesures pour mettre fin à de nouveaux dispositifs de

Graphique 32. **L'impôt sur les successions et donations<sup>1</sup> :**  
**comparaison internationale**  
 En pourcentage du PIB, 1999



1. Non compris les impôts périodiques sur la fortune.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques* (2001).

conversion. En outre, les dispositions qui comportent une taxation des plus-values à des taux différents sont également un facteur de complexité. Ces taux varient selon la durée de détention et le moment de l'acquisition. Si l'on tient compte des différences entre les diverses catégories d'actifs et de la localisation du bien (s'agit-il ou non d'une zone d'expansion industrielle ou commerciale ?), les plus-values sont taxées à 22 taux différents. Les plus-values sur un bien détenu moins de 12 mois sont taxées au titre des revenus ordinaires. Lorsque la durée de détention est comprise entre 12 et 60 mois, le taux d'imposition est de 20 pour cent et pour une durée plus longue il ne sera que de 18 pour cent à partir de 2005. Les plus-values concernent une population très restreinte. Les 400 plus gros contribuables représentaient 11.8 pour cent de l'impôt acquitté sur les plus-values réalisées en 1998, contre 4.9 pour cent en 1992. Pour cette catégorie de contribuables, les plus-values assuraient 85 pour cent du revenu (Slemrod, 2001).

#### *La taxation des mutations de patrimoine*

Les mutations de patrimoine sont soumises à l'impôt fédéral sur les successions et donations. En 2000, cet impôt a rapporté environ 29 milliards de dollars (quelque 0.3 pour cent du PIB), beaucoup plus que dans la plupart des pays (graphique 32). Les États-Unis et le Royaume-Uni sont les seuls pays Membres de

l'OCDE à percevoir un impôt sur la valeur vénale nette du patrimoine au moment du décès, quel que soit le lien de parenté entre le défunt et le bénéficiaire. La majorité des pays Membres appliquent des droits de succession, alors que la Suisse et l'Italie connaissent un impôt qui présente certaines caractéristiques des droits de succession et de l'impôt sur la valeur vénale du patrimoine<sup>47</sup>. Les États-Unis connaissent également un impôt sur les « sauts de génération », qui s'ajoute à l'impôt sur les successions ou les donations pour certains transferts sautant une génération, ce qui augmente en fait le taux marginal d'imposition pour les mutations considérées. En vertu de la loi de 2001 sur la croissance économique et les allègements d'impôt, l'impôt sur les successions sera aboli en 2010. L'abattement actuel au titre de l'impôt sur les successions sera porté à 2 millions de dollars, ce qui aura pour effet de ramener le taux d'imposition supérieur à 46 pour cent en 2006, les seuils d'application des différents taux restant inchangés. Trois pays ont supprimé les droits de mutation du patrimoine : le Canada a mis fin aux droits fédéraux de mutation en 1972 et les a remplacés par un impôt frappant les plus-values accumulées au décès. L'Australie a éliminé progressivement son impôt sur les successions à partir de 1977 et la Nouvelle-Zélande l'a fait en 1992. Le gouvernement italien a soumis au Parlement en 2001 un projet de loi de suppression des droits de succession et la France a fait bénéficier de droits plus faibles les titulaires d'un pacte civil de solidarité.

Les droits de succession sont bien plus progressifs aux États-Unis que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et les taux marginaux sont très élevés. L'impôt fédéral sur les successions et les donations n'est acquitté que par 2 pour cent des plus gros patrimoines détenus par les de cujus adultes et, en fait, par les ménages situés dans le quintile supérieur de revenu. Son incidence est bien plus restreinte que l'impôt sur le revenu des personnes physiques (tableau 25). Le taux le plus faible pour l'impôt fédéral effectif sur les successions (après imputation du crédit d'impôt pour la durée de vie, qui est égal à l'impôt payable sur un patrimoine de 675 000 dollars en 2001)<sup>48</sup> est de 37 pour cent, et le taux monte progressivement jusqu'à 55 pour cent pour un patrimoine d'une valeur de 3 millions de dollars et plus<sup>49</sup>. Les donations supportent un taux d'imposition légèrement plus faible, car le même taux d'imposition s'applique uniquement au montant net d'impôt<sup>50</sup>. Dans certains cas, les droits de mutation sont bien plus élevés. Par exemple, si une très forte somme est léguée sur des revenus du travail qui ont déjà été taxés à 39,6 pour cent au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le taux global d'imposition peut atteindre 73 pour cent. Si le délai qui s'écoule entre l'épargne et la succession est de 30 ans et si l'héritier est un petit-enfant, le taux effectif d'imposition du revenu initial avant impôt s'élève à 96 pour cent<sup>51</sup>. Bien qu'on reconnaisse que la progressivité de l'impôt sur les successions et donations fait largement obstacle aux transmissions de patrimoine entre générations pour cause de décès, un certain nombre d'observateurs estiment que, si l'on tient compte de l'impôt sur le revenu, des taux marginaux d'imposition très élevés peuvent entraver l'épargne et détourner des ressources vers des activités improductives du fait de stratégies d'optimisation

Tableau 25. **Distribution estimée de l'impôt sur le revenu et des droits de succession**  
2000

Quintile ou pourcentage du revenu	En pourcentage du revenu		Répartition de la charge fiscale totale	
	Droits de succession et impôts sur les donations	Impôt sur le revenu des personnes physiques	Droits de succession et impôts sur les donations	Impôt sur le revenu des personnes physiques
Inférieur	0.0	-2.4	0.0	-0.6
Deuxième	0.0	0.8	0.0	0.5
Troisième	0.0	5.6	0.0	6.9
Quatrième	0.0	7.8	0.8	16.3
Supérieur	0.5	13.7	99.2	76.6
10 pour cent supérieurs	0.7	15.4	96.2	61.3
5 pour cent supérieurs	0.9	16.9	91.0	49.1
1 pour cent supérieur	1.3	20.2	64.2	29.5
Total	0.3	10.1	100.0	100.0

Note : La distribution du revenu en 2000 a été estimée à l'aide du Treasury Industrial Tax Model.

Source : Cronin (1999).

successorale. L'impact des droits de succession sur l'épargne dépend du motif de la transmission. Si la transmission n'est pas intentionnelle, les droits de succession n'affecteront pas l'épargne du donateur. Même lorsque la transmission est intentionnelle, les contre-incitations peuvent être également faibles (Gale et Slemrod, 2001), bien que, à en juger par une estimation, la suppression des droits de succession puisse accroître les patrimoines successoraux de 10 pour cent (Kopczuck et Slemrod, 2000). En outre, les droits de succession peuvent être considérés comme inéquitables du point de vue horizontal, puisqu'ils frappent davantage les personnes qui souhaitent épargner que celles qui souhaitent dépenser.

La nouvelle loi qui réduit les droits de succession et les supprimera en définitive en 2010 modifie également le régime des plus-values et de la succession elle-même. En cas de décès, il n'est dû aucun impôt sur les plus-values lorsque l'actif est transmis par succession. Avant leur suppression finale, les valeurs fiscales de référence pour les biens successoraux sont majorées, de sorte que le bénéficiaire n'acquitte l'impôt sur les plus-values qu'à raison de la différence entre la valeur vénale du bien et le prix à la date à laquelle le bien est hérité<sup>52</sup>. Il a donc un effet très marqué de verrouillage, l'individu étant incité à conserver les actifs jusqu'à son décès, ce qui nuit à la liquidité et à l'efficacité des marchés. Mais lorsque les droits de succession auront été supprimés en 2010, l'impôt sur les plus-values que l'héritier acquitte en définitive lorsque l'actif est vendu sera fonction du coût d'acquisition de l'actif par le de cujus<sup>53</sup>. La nouvelle loi ne supprime pas l'impôt sur les donations, mais elle fixe le taux maximum au même niveau que celui de l'impôt sur le revenu.

## Esprit d'entreprise : les avantages d'une plus faible imposition

De très nombreuses études montrent que l'entrepreneuriat se développe lorsque la fiscalité est plus faible. Or, un esprit d'entreprise très développé non seulement favorise le changement mais paraît également s'accompagner d'une plus forte épargne et, par conséquent, de meilleures performances économiques (encadré 9). De plus, les ménages exerçant une activité d'entreprise détenaient 39 pour cent du patrimoine net des ménages en 1989<sup>54</sup>, essentiellement sous la forme d'actifs industriels ou commerciaux. Ces ménages étaient plus riches et épargnaient davantage – même si l'on tient compte du niveau de revenu – et leur situation patrimoniale s'améliorait durant leur existence (Quadrini, 1999). L'activité d'entreprise s'avère donc être liée à une forte épargne, et une fiscalité plus faible semble bien amplifier cette activité. Dans ce contexte, il est tout à fait opportun que les nouvelles baisses d'impôts bénéficient aux entrepreneurs, cette catégorie percevant une grande partie des revenus passibles du taux marginal d'imposition le plus élevé. Selon le Trésor, 77 pour cent des baisses du taux marginal d'imposition (nouvelle législation fiscale dans la version de la Chambre des représentants) se feraient au profit des entrepreneurs.

## La taxation de la consommation

Les États-Unis sont le seul pays Membre de l'OCDE qui n'applique pas de taxe sur la valeur ajoutée (l'Australie l'a adoptée en juillet 2000). Tandis que les États et les collectivités locales recourent essentiellement aux impôts sur les ventes, l'État fédéral perçoit essentiellement des droits d'accise et des droits de douane. Les principaux droits d'accise au niveau fédéral, qui ont représenté en 1998 un total de 118 milliards de dollars, sont ceux qui frappent les télécommunications, les voyages aériens, l'alcool et le tabac, l'essence et les autres carburants. Les droits de douane et les droits à l'importation n'entrent que pour une faible proportion dans les droits indirects. La taxe fédérale la plus répandue est celle sur les télécommunications, acquittée par plus de 94 pour cent des ménages.

## *Les taxes sur les ventes ont besoin de réforme*

Les taxes sur les ventes perçues par les États et les collectivités locales ne sont pas uniformes. Chaque autorité fiscale a ses propres règles d'exonération et ses propres définitions des biens et services. En conséquence, la Cour Suprême a jugé que les États n'avaient pas le droit de taxer sur les ventes les entreprises n'ayant pas un lien avec l'État considéré. Les coûts d'application constitueraient un obstacle au commerce inter-États, ce qui serait inconstitutionnel. Si les bases d'imposition n'étaient pas si complexes, il serait sans doute possible de procéder au recouvrement hors de l'État. Les achats transfrontières, la vente par correspondance et le commerce électronique sont les principales sources d'érosion de l'assiette de l'impôt. Les consommateurs ne sont pas soumis à la

### Encadré 9. **Entreprenariat et fiscalité : données empiriques**

Les études transversales consacrées à l'impact des modifications des taux marginaux d'imposition en vertu de la loi de la réforme fiscale de 1986 montrent que des taux plus faibles d'imposition accroissent la probabilité de devenir entrepreneur et le degré de développement des petites entreprises (Gentry et Hubbard, 2000b). Il ressort d'autres études que l'importance d'un héritage influe également sur la probabilité de création d'une entreprise et de poursuite d'une activité d'entreprise (Holtz-Eakin, Joulfaian et Rosen, 1994a et 1994b). Une plus faible fiscalité se traduit par une plus forte rémunération de l'activité d'entreprise ; d'où une probabilité plus élevée d'exercice d'un travail indépendant et de développement d'une petite entreprise existante. L'impôt sur les plus-values peut également se répercuter sur l'offre et la demande de financements pour la création d'entreprises. Du côté de l'offre, une plus faible fiscalité augmente la rentabilité de l'investissement dans la création d'une entreprise. Du côté de la demande, une diminution des taux de l'impôt sur les plus-values, s'ils sont inférieurs aux taux d'imposition des revenus, a toutes chances d'accroître la demande de financements, car les cadres seront plus nombreux à abandonner un emploi salarié pour créer une entreprise (Poterba, 1989). Les analyses empiriques du financement en capital-risque montrent que l'effet prédominant se situe au niveau de la demande, car les sources de financement ne changent pas lorsque l'impôt sur les plus-values est modifié (bien que certains investisseurs ne soient pas soumis à cet impôt), de sorte que davantage d'opérations en capital-risque sont susceptibles d'intervenir lorsque les taux de taxation des plus-values diminuent (Gompers et Lerner, 1999)<sup>1</sup>. Enfin, il apparaît qu'une réduction des taux d'imposition stimule la croissance des entreprises existantes. Si l'on augmente de 10 pour cent le prix fiscal (un moins le taux marginal d'imposition) pour l'entrepreneur, la taille de l'entreprise augmente de 8.4 pour cent.

La fiscalité influe également sur le choix de la forme sociétaire et les entreprises qui optent pour des régimes à fiscalité plus faible, avec lesquels la société n'est imposée qu'une fois (sociétés « S »), connaissent une plus forte croissance que les autres entreprises. On a pu observer ces effets lorsque la loi de réforme fiscale de 1986 a nettement modifié les incitations pour les différentes formes sociétaires, puisque l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les plus-values ont diminué par rapport à l'impôt sur les sociétés. Cette loi a entraîné un net accroissement du nombre des sociétés « S ». De plus, comme on pouvait s'y attendre du fait des liens évoqués ci-dessus entre l'épargne et l'investissement au niveau de l'entrepreneur, les sociétés qui ont changé de forme se sont développées plus rapidement que les sociétés similaires qui ne l'ont pas fait (Carroll et Joulfaian, 1997). Les mesures qui sont entrées en vigueur en 1997 ont rendu ces sociétés plus attrayantes (car elles peuvent désormais avoir 75 actionnaires au lieu de 50), et elles le seront encore plus à la faveur de la réduction envisagée des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Toutefois, les étrangers non résidents ne peuvent être actionnaires des sociétés « S », ce qui risque de limiter l'offre de financement de ces sociétés.

1. L'élasticité des nouveaux investissements en capital-risque par rapport au taux de l'impôt sur les plus-values est similaire pour toutes les catégories d'investisseurs, quelle que soit la situation fiscale. Ce ne serait pas le cas si les effets prédominants s'exerçaient au niveau de l'offre, puisque les fonds de pension sont les plus gros apporteurs de capital-risque et qu'ils sont exonérés d'impôt.

taxe sur les ventes pour les biens commandés par correspondance ou par Internet à des détaillants situés dans un autre État<sup>55</sup>. Les États peuvent taxer l'utilisation d'un bien et non son achat, mais il n'est pas facile de le faire, sauf si le bien doit être immatriculé par l'acquéreur (par exemple, une automobile ou un bateau). Il en résulte que les résidents des États où les taxes sur les ventes sont élevées pratiquent davantage l'achat par correspondance – et le commerce électronique – que les résidents des États à faibles taxes sur les ventes. De plus, ce système confère aux détaillants situés en dehors d'un État un avantage concurrentiel par rapport à ceux qui sont établis dans cet État et dissuade les entreprises de vente par correspondance et de commerce électronique d'avoir une présence physique dans un grand nombre d'États.

Les États s'efforcent actuellement d'atténuer les obstacles au commerce dus aux différents régimes de taxation des ventes. Trente-huit États participent actuellement au *Projet de rationalisation de l'impôt sur les ventes*, les gouvernements des États, avec le concours des collectivités locales et du secteur privé, ayant pour objectif de simplifier et de moderniser le recouvrement et la gestion des taxes sur les ventes et sur l'utilisation. Ce projet consistera à définir de façon uniforme l'assiette de l'impôt, à simplifier les procédures de gestion et de contrôle et à faire appel aux nouvelles technologies pour alléger très nettement les opérations de recouvrement<sup>56</sup>.

Idéalement, une taxe sur les ventes ne devrait pas frapper les biens et services intermédiaires, car cela fausse les prix relatifs du bien final, mais en fait les taxes sur les ventes ne sont pas conformes à ce critère. Souvent, les entreprises peuvent bénéficier d'une exemption de l'impôt au point de vente, mais ce dispositif ne fonctionne pas bien. Ring (1999) estime que 40 pour cent du produit des taxes sur les ventes ne sont pas acquittés par le consommateur. C'est pourquoi, on a pu observer dans le reste du monde un mouvement général de mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée. De plus, selon le même auteur, la proportion de l'impôt sur les ventes qui est payée par les consommateurs aux États-Unis est très variable d'un État à l'autre ; elle serait la plus forte en Virginie et en Alabama (70 et 75 pour cent, respectivement) et la plus faible en Floride et au Nevada (50 et 44 pour cent).

Sur le plan international, on a peu d'exemples de taxe sur la valeur ajoutée répondant aux besoins d'une administration centrale et à ceux d'autorités infranationales et locales. A un certain moment, on considérait généralement que la meilleure façon d'administrer une taxe sur la valeur ajoutée était de la percevoir uniquement au niveau de l'administration centrale. On jugeait qu'une TVA décentralisée entraînait des coûts élevés d'administration et d'application qui pouvaient de surcroît créer des problèmes pour les échanges transfrontaliers entre les États d'une fédération. On craignait également qu'en l'absence de contrôles aux frontières un régime de TVA classique fondé sur le principe de destination et sur la

facturation ne soit difficile à mettre en œuvre. Un régime de destination est un gage de responsabilisation, puisqu'il fait naître un lien direct entre l'autorité fiscale et les consommateurs locaux qui acquittent l'impôt. Les régimes fondés sur la destination ont fait la preuve qu'ils pouvaient fonctionner sans contrôles aux frontières dans l'Union européenne. Pour mettre en place une TVA commune à des États fédérés et à un État fédéral, il faudrait surmonter un grand nombre d'intérêts contradictoires sans doute difficiles à concilier. L'expérience du Canada montre que plusieurs solutions sont possibles, les provinces dosant différemment la taxe sur les ventes et la TVA pour compléter l'impôt fédéral. Lorsqu'on envisage un tel régime fiscal, il faut aussi bien prendre en compte les coûts d'application et d'administration.

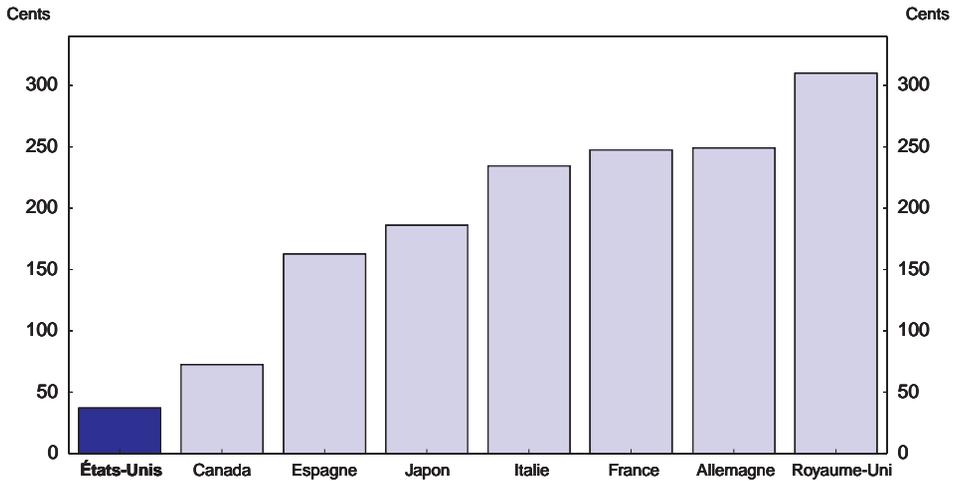
### Écotaxes

L'impôt peut servir également à internaliser des coûts qui, sinon, ne seraient pas pris en compte par l'individu lorsqu'il consomme un certain produit. Trois catégories de produits sont généralement soumises à ce type d'impôt : les hydrocarbures, l'alcool et le tabac. Mais la situation est loin d'être claire quant à la raison d'être de la taxation de ces produits. S'agit-il bien de compenser le coût de leur consommation pour autrui ou de tirer parti d'une demande relativement inélastique ? Quoi qu'il en soit, le niveau de taxation de ces produits est bien plus faible aux États-Unis que dans le reste de la zone de l'OCDE.

Les transports bénéficient d'une faible fiscalité aux États-Unis. Les taxes sur les hydrocarbures représentent environ 60 pour cent de toutes les taxes et redevances perçues sur le transport routier, mais il ne semble guère justifié, du point de vue environnemental, de porter cette fiscalité au niveau observé en Europe (graphique 33). Les externalités sont essentiellement de deux ordres : les rejets de polluants nocifs pour la santé et les rejets de gaz carbonique qui entraînent un réchauffement de la planète. Dans le cas des États-Unis, les études montrent que le coût externe pour la santé est d'environ 10 cents par gallon US d'essence (Krupnick *et al.*, 1997). Toutefois, si de grandes distances sont parcourues dans la zone considérée et si celle-ci est fortement peuplée, ce coût peut atteindre 60 cents par gallon (Small et Kazimi, 1995). Les régions à forte pollution ont généralement choisi de limiter les émissions des véhicules à moteur par des réglementations déterminant les niveaux admissibles d'additifs (chapitre IV). Pour l'heure on ne s'accorde guère sur l'ampleur des dommages que pourrait occasionner le réchauffement planétaire. Si le coût des dommages est positif, une certaine taxation (ou, solution moins efficiente, une réglementation à visée équivalente) serait alors justifiée.

L'automobile représente également un coût externe, du fait des accidents et des encombrements qu'elle provoque. Le coût des accidents est en grande partie internalisé à travers l'indemnisation des victimes, qui s'opère très largement

Graphique 33. **Taxation de l'essence : comparaison internationale**  
2000, cents EU par gallon EU



Source : Agence internationale de l'énergie (2001).

via l'assurance obligatoire. L'État fédéral ne participe généralement pas au financement de l'assurance contre les accidents de la route, sauf par le biais des programmes dont bénéficient les personnes âgées ou pauvres. Selon les estimations officielles, le coût externe des accidents est de l'ordre de un cent par mile, chiffre qui est conforme aux estimations de 18 cents par gallon qu'on trouve dans les études spécialisées<sup>57</sup>. De fait 13 pour cent seulement des coûts des accidents ne sont pas couverts par les usagers de la route eux-mêmes (tableau 26). Les encombrements sont aussi mis en avant pour justifier la taxation de l'essence. Mais vouloir internaliser le temps perdu par les autres conducteurs a toutes chances de se révéler très inefficent, car cela revient à imposer un coût élevé aux conducteurs qui se déplacent à un moment ou en un lieu où il n'y a pas d'encombrement. La tarification de l'usage des routes serait le meilleur moyen de régler le problème des encombrements en créant le moins de distorsions possible.

Au total, les estimations indiquées précédemment montrent que la taxation de l'essence est plutôt faible aux États-Unis. Une fois prises en compte un certain nombre d'autres taxes et redevances appliquées aux usagers de la route, les recettes totales prélevées sur ces derniers s'élèvent à 113 milliards de dollars en 2000. Si l'on considère les coûts directs du capital investi dans les routes, l'entretien et d'autre coûts connexes d'exploitation du réseau routier, les recettes

Tableau 26. **Taxes et droits sur les véhicules automobiles, comparés aux coûts engendrés par ces véhicules**

2000, millions de dollars

Carburant automobile	71 503	Rendement du capital investi sur les routes	48 548
Péages	6 661	Entretien	23 046
Impôt sur les pneumatiques	439	Police de circulation	6 326
Taxe combinant le poids à l'essieu et la distance parcourue	734	Administration	10 660
Droits d'immatriculation	25 217	Contrôle de l'application de la loi	14 403
Droit d'accise sur les véhicules	2 347	Pollution	40 443
Permis de conduire	1 109	Bruit	4 336
Amendes	180	Coût externe des accidents	45 246
Autres frais	5 089		
<b>Total</b>	<b>113 279</b>		<b>193 008</b>
<i>Pour mémoire :</i>			
Coûts des encombrements	61 761		
Coûts des accidents à la charge des usagers	294 460		
Coûts du réchauffement de la planète	Non quantifiable		
Dépenses d'équipement sur les routes	53 730		
Taxe fédérale sur l'essence	18.3 cents par gallon		
Taxe fédérale sur le diesel	24.3 cents par gallon		
Taxe sur l'essence prélevée par les États	18.7 cents par gallon		

*Note :* Rendement du capital pour le système routier calculé sur la base de la valeur du stock de capital de remplacement estimée par le Bureau of Economic Analysis, multipliée par le rendement des titres publics indexés à 30 ans

*Source :* Federal Highways Administration (2001).

prélevées sur les usagers de la route sont légèrement supérieures aux coûts directs du réseau. Cependant, compte tenu des coûts externes (liés notamment à la pollution, au bruit et aux accidents), une majoration des taxes de l'ordre de 40 cents par gallon serait justifiée. Aucun ajustement n'a été fait au titre des coûts du réchauffement planétaire car ceux-ci ne peuvent pas encore être chiffrés avec certitude. Une analyse exhaustive montrerait probablement qu'une grande partie de ce surcoût incomberait aux camions, étant donné les dommages qu'ils infligent à l'infrastructure.

Les préoccupations environnementales liées au réchauffement planétaire pourraient conduire à penser que la taxation d'autres combustibles fossiles en fonction de leurs émissions de dioxyde de carbone constituerait une source considérable de recettes. L'utilisation de l'essence et des autres distillats dans les transports routiers ne représente que 26 pour cent des émissions de carbone aux

Tableau 27. Émissions de dioxyde de carbone en fonction de la source d'énergie et du régime fiscal actuel

	1990	1995	1999	1999
	Millions de tonnes métriques d'équivalent carbone			Pourcentage du total
Carburants émettant du carbone actuellement taxés	337	364	399	26
Essence utilisée pour les transports	261	279	299	19
Distillats dans les transports	76	85	100	7
Carburants émettant du carbone non taxés actuellement	1 013	1 071	1 138	74
Charbon	484	510	549	36
Gaz naturel	273	314	312	20
Toutes les autres utilisations du pétrole	255	233	251	16
Différence de couverture et autres sources	1	14	26	2
Émissions totales de carbone estimées	1 350	1 435	1 537	100

Source : Energy Information Administration.

États-Unis (tableau 27). Les trois quarts restants ne sont pas taxés. A titre d'exemple, le produit total d'une taxe de 100 dollars par tonne de carbone aurait été légèrement supérieur à 110 milliards de dollars en 1999, 55 milliards provenant du charbon et le reste étant réparti entre le gaz naturel et les autres utilisations du pétrole qui ne sont pas actuellement taxées. Par comparaison, le produit de l'impôt fédéral sur les sociétés était de 184 milliards de dollars en 1999.

### Tabac

Le tabac et l'alcool sont eux aussi généralement passibles de droits d'accise. Ces droits pourraient être « optimaux », puisque la demande de ces biens est inélastique. Le tabac et l'alcool sont en outre susceptibles de créer des coûts externes pour la société, parce que ce sont des produits addictifs et qu'ils ont des effets sur la santé du consommateur et, dans le cas du tabac, sur le reste de la société. Toutefois, si l'addicté est rationnel, c'est-à-dire qu'il prévoit les conséquences négatives pour sa propre santé et les actualise pour déterminer ses habitudes de consommation de tabac ou d'alcool, les données concernant les États-Unis donnent à penser que l'impôt optimal est faible (Manning, 1991). Néanmoins, Gruber et Köszegi (2000) montrent que l'addicté n'est pas rationnel et que, dès lors, une fiscalité plus lourde l'obligerait à prendre en compte certains des coûts qu'il s'impose<sup>58</sup>.

## Télécommunications

Les télécommunications donnent lieu également à la perception de droits d'accise. D'ailleurs, il n'y a pas seulement des droits d'accise dans ce secteur, mais aussi un certain nombre de redevances pour les services filaires, qui sont fixées par la Commission fédérale des communications (FCC). Ces droits (y compris une accise de 3 pour cent) et redevances sont utilisés directement pour financer certains services dans le secteur des télécommunications. Le Congrès a instauré une autre taxe téléphonique destinée à financer l'accès des établissements scolaires et des bibliothèques à l'Internet. La demande de communications longue distance est élastique par rapport au prix, alors que la demande d'abonnement à une ligne téléphonique est inélastique. Selon la théorie classique des finances publiques, il faudrait faire supporter le poids de l'impôt à l'abonnement, ce qui réduirait la perte de bien-être des consommateurs, mais on considère que pratiquer un tarif faible pour l'abonnement permet aux pauvres d'avoir le téléphone. Dans la pratique, des recherches ultérieures ont montré que même les catégories à faible revenu bénéficieraient du rééquilibrage des tarifs. La téléphonie mobile subit également une forte fiscalité. La plupart des taxes qui frappent la téléphonie mobile sont fixées au niveau local. Le taux d'imposition médian pour l'ensemble des États est de 14,5 pour cent, avec des pointes à 25,5 pour cent en Californie<sup>59</sup> et en Floride. Toutefois, la perte est moindre que pour les redevances d'accès longue distance, car l'élasticité de la demande de services mobiles est inférieure à celle des services filaires, encore que cela puisse évoluer à mesure que le téléphone mobile se diffuse de plus en plus (Hausman, 1999).

## Coût de respect et d'administration des dispositions fiscales

On estime que le coût de respect des obligations fiscales est élevé et augmente rapidement ; en outre, comme dans les autres pays, c'est le secteur privé qui le supporte pour l'essentiel. Ce coût peut être décomposé en plusieurs éléments : la valeur que représente le temps nécessaire pour remplir les formulaires et tenir les registres prescrits, ainsi que les frais occasionnés aux contribuables à ce titre<sup>60</sup>. Pour l'exercice 2000, le coût d'application de la législation fiscale est estimé à 167 milliards de dollars, soit 13¾ pour cent des impôts fédéraux sur le revenu des sociétés et des personnes physiques<sup>61</sup>, ou plus de 20 fois le coût annuel de l'IRS. De fait, le travail exigé pour remplir les formulaires fiscaux correspondait à 82 pour cent du temps que le secteur privé doit consacrer à l'exécution des obligations de fourniture de renseignements qui lui sont imposées par l'État fédéral. L'impôt sur les sociétés semble particulièrement onéreux à cet égard, son coût atteignant peut-être la moitié du produit de l'impôt. La distinction entre les éléments qui relèvent des dépenses courantes et ceux qui relèvent des dépenses en capital génère beaucoup de litiges. Un grand nombre de contribuables font appel à des conseillers fiscaux pour remplir leur déclaration (38 pour

cent dans le cas du formulaire simplifié et 64 pour cent dans le cas des autres formulaires plus complexes (Gale et Holtzblatt, 2000). Même les conseillers fiscaux font des erreurs d'interprétation dans les domaines complexes. Les nouvelles technologies peuvent être utiles pour réduire les coûts de respect des obligations fiscales : les Américains étaient 39.5 millions à avoir rempli leurs déclarations d'impôt pour 2000 par la voie électronique en avril 2001, soit une hausse de 13 pour cent par rapport à l'année précédente. Près d'un tiers des déclarations sont maintenant remplies de cette manière, la majeure partie émanant de conseillers fiscaux. Néanmoins, les Américains sont de plus en plus nombreux à remplir directement leur déclaration en utilisant leur propre PC (6.6 millions en 2001, soit 35 pour cent de plus que l'année précédente). L'IRS vise pour 2007 un taux de 80 pour cent pour l'ensemble des déclarations d'impôt et des formules de renseignements.

#### *Améliorer le rendement de l'impôt*

Malgré le taux élevé de respect des obligations fiscales, il apparaît qu'une proportion substantielle de l'impôt n'est pas acquittée. Jusqu'en 1988, l'IRS a procédé à des contrôles aléatoires sur un petit échantillon de contribuables. Pour les années suivantes, des prévisions ont été établies à partir de ces vérifications. En 1992, dernière année disponible, on a estimé que quelque 18 pour cent des recettes potentielles de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'avaient pas été acquittées<sup>62</sup>. Tout naturellement, les taux de respect des obligations fiscales sont les plus faibles pour les revenus qui ne donnent pas lieu à une retenue à la source et qui ne sont pas déclarés séparément à l'IRS. On estime que les petits entrepreneurs et les petits agriculteurs ont sous-déclaré environ 30 pour cent de leur revenu en 1992. Depuis lors, il n'a plus été effectué d'enquête de ce type, du fait de l'impopularité de ces vérifications auprès de la grande majorité des déclarants dont les erreurs, s'il y en avait, résultaient d'une inadvertance. Le Congrès a voté des crédits affectés à des mesures spécifiques visant à améliorer le rendement de l'impôt, notamment par un meilleur recouvrement des arriérés d'impôt (General Accounting Office, 1994).

Avec le passage progressif à la déclaration électronique, l'IRS devrait pouvoir consacrer davantage de ressources à la lutte contre la fraude. Cela aiderait à compenser les réductions d'effectif permanent de 31 pour cent que l'IRS a subies depuis 1988, alors même que le nombre des déclarations a fortement augmenté (par exemple, de 34 pour cent pour les déclarations des personnes physiques). La loi de réforme de l'IRS de 1998, en modifiant les procédures de recouvrement et de contrôle, a allégé les activités de recouvrement de l'IRS, qui a révisé ses procédures ; elle a aussi diminué les contrôles fiscaux. L'action du personnel de l'IRS a été orientée vers un traitement plus efficace des contribuables personnes physiques et la proportion des vérifications des déclarations pour l'impôt sur le

revenu des personnes physiques est tombée de 1.3 à 0.5 pour cent entre 1997 et 2000, tandis qu'on faisait davantage appel aux technologies de l'information pour le recoupement des renseignements de sources différentes. Le passage progressif à la déclaration électronique devrait permettre des recoupements encore plus efficaces, dès lors que les investissements nécessaires auront été effectués.

### Évaluation des réformes passées et recommandations

Au total, les États-Unis sont un pays à faible fiscalité. Il n'y a que quelques pays Membres de l'OCDE où les prélèvements fiscaux soient plus faibles ; or, les autorités fiscales sont très nombreuses aux États-Unis. Les taux d'imposition sont également plutôt bas par comparaison avec les autres pays Membres de l'OCDE, sauf pour les impôts immobiliers. Le taux marginal supérieur pour l'impôt sur le revenu varie entre 39.6 pour cent et 46.8 pour cent au Massachusetts. Le taux supérieur moyen est de l'ordre de 43 pour cent, compte tenu de la déductibilité des impôts perçus au niveau des États et des collectivités locales. De plus, ce taux ne s'applique qu'à partir d'un revenu annuel d'environ 300 000 dollars, niveau extrêmement élevé. Les cotisations d'assurances sociales sont également faibles, car on privilégie la fourniture privée de services de santé et de retraite pour les revenus moyens et élevés. Les taxes sur les ventes d'application générale sont faibles elles aussi, avec un taux moyen de 5.2 pour cent, mais elles frappent dans une certaine mesure les opérations intermédiaires, ce qui fausse l'organisation de la production. C'est là une différence très marquée par rapport aux autres pays de l'OCDE qui ont adopté un régime de taxation de la seule consommation finale grâce à une TVA.

Les réformes fiscales de 2001 réduiront l'impôt de 1¼ point de PIB lorsqu'elles seront pleinement mises en œuvre en 2010. Ces réformes et leur calendrier sont détaillés au chapitre II, où l'on a également examiné l'impact budgétaire. Les nouvelles mesures ne constituent pas une profonde réforme. Leur but est plutôt de faire en sorte que le taux global des prélèvements fiscaux ne se maintienne pas en permanence au niveau élevé qui est le sien depuis quelque temps. Malgré tout, les baisses d'impôts devraient contribuer à améliorer l'efficacité. La réduction des taux marginaux les plus élevés, la suppression des seuils de sortie pour l'abattement personnel et les dépenses réelles, de même que l'abolition de l'impôt sur les successions, devraient représenter 51 pour cent de la baisse totale des impôts en 2010. Le développement des dispositifs d'épargne assortis d'avantages fiscaux représente 4 autres pour cent de la baisse totale des impôts. Le reste consiste essentiellement en réductions à caractère forfaitaire au profit de tous les contribuables, qui n'ont donc que peu d'effet sur les incitations. Dans certains domaines, les réformes pourraient aller plus loin et restent entachées d'incertitudes. L'expiration des baisses d'impôts en 2010 est une anomalie due à des problèmes de procédure. La priorité devrait être de pérenniser ces

réformes. Par ailleurs, quelques mesures de moindre importance expirent même plus tôt ; il faudrait aussi les proroger, car dans certains cas elles concernent des dépenses qui doivent être programmées sur une longue période (notamment dans le domaine de l'éducation). Les baisses d'impôts absorbent la majeure partie de l'excédent budgétaire à long terme et rendent donc plus difficile à l'avenir toute réforme fiscale. De nouvelles réformes neutres du point de vue des recettes pourraient néanmoins améliorer les performances économiques ; elles devraient constituer un objectif important pour le gouvernement américain.

Malgré une faible fiscalité, le système actuel n'est pas conçu de manière à réduire le coût d'efficience de la fiscalité. C'est pour la taxation des revenus du capital que ce phénomène est le plus notable. On constate une tension entre la non-taxation de certaines formes de revenu du capital et l'application de taux d'imposition élevés ailleurs. Lorsqu'un contribuable est propriétaire de sa résidence principale, les revenus et la majeure partie des plus-values liés à cette résidence sont exonérés d'impôt. Il existe également plusieurs types de comptes d'épargne pour lesquels les revenus sont défiscalisés. Près de la moitié des actifs des personnes physiques sont détenus sous des formes qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. De plus, les plus-values sont imposées à un taux plus faible que les revenus ordinaires. En revanche, les dividendes versés par les sociétés sont fortement taxés, à un taux cumulé qui est proche de 62 pour cent dans les États où la taxation du revenu est élevée. Le taux global d'imposition est plus faible pour les bénéfices non distribués, et encore plus pour les intérêts, ce qui est de nature à fausser considérablement les décisions de financement des entreprises. Les autorités sont conscientes que ce régime fiscal est sans doute un prix excessif à payer pour bénéficier des avantages de la responsabilité limitée et qu'il freine donc probablement l'activité entrepreneuriale. Le Congrès a autorisé des structures sociétaires dont les dividendes ne sont pas soumis à une double imposition ; elles représentent aujourd'hui la majorité des sociétés. Quoi qu'il en soit, toute taxation des revenus du capital déroge au principe de neutralité de l'impôt dans le temps, en favorisant la consommation actuelle par rapport à la consommation future. Dans le passé, plusieurs propositions ont été soumises au législateur pour alléger la fiscalité de l'épargne, en remplaçant l'impôt sur le revenu par l'impôt sur la consommation. Certes, ce serait à de nombreux égards la meilleure solution, mais il s'agirait d'une profonde modification d'un système fiscal qui s'est constitué progressivement ; c'est pourquoi cette solution ne sera probablement pas mise en œuvre.

Un autre axe de réforme, plus vraisemblable, pourrait consister à réaménager la fiscalité des entreprises en diminuant l'impôt sur les sociétés, en ne taxant pas les dividendes et en réduisant l'impôt sur les plus-values au niveau des personnes physiques. Cette approche correspond au cas limité du régime d'allègement adopté dans plusieurs pays de l'OCDE ces dernières années. Dans le même temps, diverses déductions dont bénéficient les sociétés pourraient être

progressivement éliminées. L'économie américaine tirerait probablement avantage d'un tel réaménagement, puisque le coût du capital est essentiellement déterminé par les facteurs internes, l'évolution économique aux États-Unis influant dans une large mesure sur la fixation des taux d'intérêt au niveau mondial. On ferait ainsi disparaître la différence entre le coût du capital pour les apports en fonds propres et celui pour les bénéfices non distribués, et on favoriserait moins le financement par l'emprunt et les structures non sociétaires. Une plus faible taxation des plus-values stimulerait probablement la création d'entreprises. De plus, un meilleur rendement de l'épargne après impôt favoriserait moins le logement. Il subsisterait néanmoins des distorsions quant aux modes de financement, étant donné les nombreuses formules défiscalisées de détention d'actifs. On pourrait également faire évoluer l'impôt sur le revenu des personnes physiques vers une taxation de la consommation en multipliant le nombre des dispositifs d'épargne assortis d'avantages fiscaux. Une autre voie de réforme serait possible : la mise en place de barèmes différents pour les revenus du travail et pour les revenus du capital. C'est ainsi que, dans un grand nombre de pays, les revenus du capital sont généralement taxés à un taux plus faible que les revenus du travail. Les pays nordiques comptent parmi les adeptes de ce système ; l'Islande applique pour les revenus du capital un impôt uniforme dont le taux n'est que de 10 pour cent.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait également beaucoup gagner en efficacité si on abaissait les taux marginaux d'imposition. La nouvelle législation fiscale adoptée par le Congrès témoigne de cette préoccupation ; son objectif est de réduire les coûts marginaux d'imposition et d'alléger la taxation des revenus du capital en supprimant l'impôt sur les successions et les donations. Toutefois, les récentes baisses d'impôts et augmentations de dépenses ont éliminé dans une très large mesure les possibilités de nouvelles diminutions des impôts tirant parti de l'excédent budgétaire au cours des dix années à venir, car il n'est pas prévu de renouveler ces mesures au cours de la dernière année de la période actuelle d'application. Pour de nouvelles réformes, il faudrait se situer dans une optique de neutralité par rapport aux recettes. Or, il existe de très nombreuses possibilités à cet égard. La liste des dépenses fiscales est longue et on pourrait s'attacher à supprimer celles qui créent le plus de distorsions. On pourrait remettre en cause la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires et celle de l'impôt sur le revenu et de l'impôt immobilier perçus au niveau des États et des collectivités locales. Ces déductions, plus avantageuses à mesure qu'augmente le revenu, engendrent des transferts de ressources très inégaux dans le pays. La déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires fausse l'allocation du capital, au détriment des actifs industriels et commerciaux. Autre source importante de pertes de recettes : la non-taxation des primes d'assurance-maladie acquittées par l'employeur. Il semble anormal qu'une personne à bas revenu et n'ayant peut-être aucune couverture maladie ne reçoive aucune aide de l'État

fédéral, alors qu'un travailleur à revenu élevé ayant une couverture patronale bénéficie d'aides substantielles. Plusieurs propositions ont été faites pour mettre fin à cette situation, en accordant des crédits d'impôt aux personnes à bas revenu. (La question du financement des soins de santé et des mesures à prendre pour que diminue la population sans assurance-maladie est traitée en détail dans les deux *Études* précédentes). Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de dépenses fiscales se justifient, notamment en faveur de l'épargne et des dépenses d'éducation.

Alors même qu'on élargissait l'assiette de l'impôt et qu'on abaissait les taux marginaux, le gouvernement a fait savoir qu'il avait l'intention de modifier sensiblement l'impôt minimum alternatif (AMT). Ce système fiscal parallèle avait pour but de faire en sorte que les riches payent un impôt. Dans la pratique, les riches sont toujours aussi nombreux à ne pas payer d'impôt qu'il y a 20 ans. Ce n'est pas parce qu'ils font un usage excessif des abris fiscaux, mais surtout parce qu'ils investissent en obligations municipales défiscalisées, ou bien parce qu'ils ont un montant très élevé de dépenses médicales ou de pertes non assurées, ce qui réduit leur faculté contributive. Quoi qu'il en soit, si l'on élargissait l'assiette de l'impôt en mettant fin, par exemple, à la déduction de l'impôt sur le revenu perçu au niveau des États et des collectivités locales, ce qui permettrait d'abaisser les taux marginaux d'imposition, on pourrait intégrer le taux du régime normal et celui de l'AMT. La relative simplicité de l'AMT plaide en sa faveur ; il ne comporte en effet qu'une seule déduction et deux taux.

Sur un plan plus général, diminuer le nombre de déductions permettrait de diminuer également les nombreux taux marginaux effectifs d'imposition qui s'appliquent pour un revenu imposable identique. Cette multiplicité de taux marginaux effectifs est due à l'existence de seuils de sortie qui varient selon la situation personnelle ; ces seuils sont un facteur de complexité et on peut considérer qu'ils nuisent à l'équité horizontale. Le nombre même des déductions ajoute à la complexité, car chacune met généralement en œuvre une définition spécifique d'une notion utilisée ailleurs dans la législation fiscale. C'est ainsi qu'il existe neuf définitions différentes de l'enfant et quatre des dépenses d'éducation, outre un large éventail de déductions en faveur de l'éducation et de formules d'épargne avantageées. On peut néanmoins se demander si réduire l'envergure des dépenses fiscales est bien un objectif réaliste. La nouvelle législation fiscale pour l'exercice 2002 comporte un grand nombre de dépenses fiscales, même si certaines (notamment le relèvement des plafonds pour les plans d'épargne-retraite) tendent à rapprocher l'impôt sur le revenu d'un impôt fondé sur la consommation. En outre, la nouvelle politique énergétique du gouvernement s'accompagne de nouvelles dépenses fiscales.

En élargissant l'assiette de l'impôt, on pourrait étendre le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité (EITC). Puisqu'il s'agit d'encourager l'activité, l'EITC

est conçu de manière à augmenter proportionnellement au revenu jusqu'à un certain seuil. Mais, actuellement, la phase d'entrée ne va pas au-delà d'un revenu qui est inférieur au salaire minimum annuel à temps plein. De plus, le seuil d'élimination progressive du crédit d'impôt se situe au-dessous du seuil de pauvreté pour une famille de quatre personnes, ce qui augmente le taux marginal effectif d'imposition pour les ménages à bas revenu. En portant les plafonds de l'EITC au salaire minimum annuel, on pourrait accroître nettement le taux d'activité et réduire les prestations de protection sociale. Toutefois, on courrait le risque que, si le seuil de sortie est relevé, le bénéficiaire soit moins incité à chercher un emploi mieux rémunéré. Il semble malgré tout qu'en élargissant le crédit d'impôt on inciterait davantage à exercer une activité. Il incombe aux responsables de mettre en balance ce gain et le coût qui en résulte pour d'autres secteurs de l'économie, selon l'importance accordée aux avantages pour les travailleurs à bas revenu par rapport aux pertes pour les travailleurs à revenu élevé.

Le régime actuel de taxes sur les ventes perçues par les États et les collectivités locales paraît archaïque. Ces taxes frappent essentiellement les biens, même si certains services sont taxés. L'assiette de la taxe et les opérations imposables varient d'un État à l'autre, voire d'une localité à l'autre. Devant une telle complexité, la Cour Suprême a jugé qu'on se trouvait en présence d'un obstacle au commerce inter-États, de sorte qu'une entreprise située dans un État A n'est pas tenue de payer la taxe sur les ventes lorsqu'elle traite avec un client d'un État B. De plus, la taxe sur les ventes, dans une proportion de 40 pour cent, ne frappe pas les consommateurs, ce qui est contraire au principe fondamental de neutralité de l'impôt. Les États s'efforcent d'harmoniser l'assiette de la taxe devant la menace d'érosion de leurs bases d'imposition par le commerce électronique. Il faut progresser dans ce domaine. Pour ce faire, on pourrait adopter, au lieu d'une taxe sur les ventes, une taxe sur la valeur ajoutée à structure nationale uniforme. Un accord serait sans doute difficile à ce sujet. Mais les États ont bien accepté des bases de calcul fédérales pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur les successions. Une solution consisterait à mettre en place une TVA fédérale de faible niveau, qui pourrait aussi servir à financer en partie toute réforme de la taxation des entreprises, des plus-values et des revenus de l'épargne. Les États auraient alors la possibilité de percevoir en plus de cette TVA soit leur propre TVA (qui remplacerait leur taxe sur les ventes), soit une taxe sur les ventes (en conservant ainsi cet impôt).

L'État fédéral et les États fédérés perçoivent un grand nombre de droits d'accise, généralement à taux faible. Les droits d'accise jouent un rôle moindre que dans les autres pays, du fait des faibles taux qui frappent l'alcool, le tabac et l'essence. Une comparaison des coûts externes et des taux actuels d'imposition montre qu'il serait justifié de relever nettement la taxation du tabac. Il semble bien, en effet, que les fumeurs n'internalisent pas pleinement le coût de leur dépendance, en accordant au futur une valeur bien inférieure à celle justifiée dans un cadre économique normal.

**Encadré 10. Recommandations de politique fiscale****Faire évoluer davantage le système fiscal vers une taxation de la consommation**

- Relever les plafonds pour les placements en épargne défisalisée
- Réformer l'impôt sur les sociétés en diminuant le taux de l'impôt, en ne soumettant plus les dividendes à une taxation ultérieure, en actualisant les taux d'amortissement et en réduisant les déductions fiscales dont bénéficient les entreprises.
- Diminuer l'impôt sur les plus-values

**Simplifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

- Faire en sorte que les définitions utilisées pour les différentes déductions soient cohérentes
- Modifier la taxation des prestations de Social Security de façon à l'aligner sur celle des pensions privées
- Réduire le nombre de seuils de sortie pour l'impôt sur le revenu

**Élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

- Mettre fin à la déductibilité des intérêts des emprunts hypothécaires et des impôts perçus par les États et les collectivités locales
- Faire en sorte de réaménager profondément l'impôt minimum alternatif
- Diminuer les taux marginaux d'imposition les plus élevés

**Réformer la fiscalité indirecte**

- Encourager les États à adopter une assiette uniforme pour la taxe sur les ventes
- Envisager la mise en place d'une TVA fédérale
- Envisager une plus lourde taxation des produits carbonés

**Améliorer la situation des salariés à bas revenu**

- Élargir le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité (EITC)

**Administration**

- Poursuivre les progrès vers l'objectif de 80 pour cent de déclarations d'impôt électroniques
- Utiliser les ressources dégagées pour améliorer les recoupements entre les diverses sources de données sur les revenus
- Faire reculer la fraude à l'EITC

Compte tenu des coûts externes, une taxation plus lourde des produits pétroliers serait légitime. Ces taxes devraient être fixées à un niveau internalisant les coûts externes et liés à l'utilisation. Les coûts de la pollution automobile pour la santé humaine, les nuisances sonores, le coût externe des accidents et les coûts d'utilisation du réseau routier paraissent aux alentours de 80 cents par gallon. Le niveau actuel de taxation étant de 38 cents par gallon, il est permis de penser que la taxation de l'essence pourrait être relevée d'environ 40 cents par gallon. C'est seulement si le produit de la taxation de l'essence était utilisé pour réduire les encombrements qu'un plus fort relèvement pourrait se justifier. Mais ce serait là un moyen très inefficace de réaliser cet objectif, puisque le coût serait trois fois supérieur à celui d'une tarification des routes aux heures de pointe, formule qu'il conviendrait d'envisager lorsqu'elle est techniquement possible. En effet, utiliser une taxe sur l'essence pour réduire les encombrements fait supporter un coût aux automobilistes qui se déplacent dans des zones non encombrées ou en dehors des heures de pointe. Il est possible de taxer d'autres utilisations du carbone, compte tenu de la crainte de l'effet de réchauffement dû aux émissions de dioxyde de carbone. A titre d'exemple, une taxe de 100 dollars par tonne de carbone pourrait rapporter 100 milliards de dollars de recettes. Pour l'heure, le rapport coûts-avantages d'une telle mesure est incertain, et de nouvelles études doivent être menées.

En résumé, il existe de très larges possibilités d'améliorer l'efficacité globale de la fiscalité. L'ensemble actuel de baisses d'impôts adopté au printemps dernier comporte de fait un grand nombre d'éléments qui vont dans le sens d'une plus grande efficacité. De nouveaux progrès dans ce domaine pourraient être accomplis dans deux directions (encadré 10). L'une consiste à s'attacher essentiellement aux anomalies actuelles de l'impôt sur le revenu, dans un souci de simplification. Mais il semblerait qu'une réforme plus fondamentale s'impose. Il faudrait diminuer la taxation des entreprises, des plus-values et, plus généralement, des revenus du capital, par rapport à celle du revenu consommé. Des mesures à cet effet augmenteraient probablement dans un premier temps la part des catégories les plus riches dans le revenu national, mais elles devraient en définitive accroître également la production et les salaires réels en général.

## IV. Évolution de la politique structurelle

Comme on l'a vu au premier chapitre, le PIB réel a connu une croissance rapide pendant la seconde moitié des années 90, et tous les secteurs de l'économie ont bénéficié de l'expansion de l'activité. Au cours de cette période, les gains de productivité aux États-Unis ont été parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE, grâce à la forte poussée des investissements de haute technologie et à une accélération de la croissance de la productivité multifactorielle chez les producteurs et les utilisateurs d'équipements de pointe (Pilat et Lee, 2001). La stabilité des conditions macroéconomiques et le faible taux d'inflation ont probablement encouragé l'accumulation de capital, et grâce à l'existence de marchés financiers très performants, ces projets ont pu être financés de manière efficiente<sup>63</sup>. La flexibilité des marchés du travail a permis l'adoption rapide des nouvelles technologies, et les marchés de produits, généralement compétitifs et ouverts aux échanges internationaux, ont encouragé l'innovation et incité aux restructurations. En 2000, le taux d'activité a atteint un niveau exceptionnellement élevé, et le chômage est tombé à son taux le plus bas depuis plus de 30 ans. Après 20 années de stagnation, le revenu réel médian des ménages a commencé à progresser en 1993 pour s'établir au niveau sans précédent de 40 816 dollars en 1999 ; des niveaux records de revenu ont été également enregistrés pour tous les principaux groupes raciaux et ethniques. Les inégalités de revenu, qui s'étaient fortement aggravées entre 1967 et le début des années 90, ne se sont pas modifiées après 1993 (US Census Bureau, 2001), et le taux officiel de pauvreté est tombé à 11.3 pour cent en 2000 – près du point bas record de 1973. Les taux de pauvreté et le nombre de pauvres ont diminué dans tous les groupes raciaux et ethniques, ainsi que parmi les enfants et les personnes âgées (Dalaker et Proctor, 2000). Malgré ces bons résultats, des sujets d'inquiétude sont apparus dans un certain nombre de domaines, qui font l'objet du présent chapitre et des recommandations qui lui sont associées (tableau 28).

Le changement de gouvernement intervenu depuis la dernière *Étude* a entraîné un certain nombre de modifications du cadre de la politique structurelle. Ces modifications, ainsi que celles intervenues antérieurement dans un certain nombre de domaines tels que la politique commerciale internationale, l'agriculture, l'éducation et l'environnement, font l'objet du présent chapitre. La croissance

Tableau 28. **Recommandations structurelles**

Recommandation	Action
<b>Marché du travail</b>	
1996 Identifier des stratégies pour améliorer l'emploi des handicapés.	Aucune.
2000 Éviter de relever le salaire minimum fédéral.	Pas d'autres changements.
<b>Enseignement</b>	
1996 Réduire les disparités de financement entre les districts scolaires.	Proposition de loi relative à un financement fédéral supplémentaire pour les écoles situées dans des zones à revenu peu élevé.
1997 Intensifier les efforts des pouvoirs publics visant à proposer des formations en langue anglaise aux immigrants.	Aucune.
2000 Accroître l'aide aux écoles « à charte ».	Crédits augmentés dans le budget 2001 et proposition d'augmentation dans le budget 2002.
2000 Mettre davantage d'écoles aux normes en vigueur.	Proposition de loi prévoyant des tests et l'établissement des responsabilités.
<b>Vieillesse et soins de santé</b>	
1999 Prendre les mesures qui s'imposent pour assurer l'avenir du système de sécurité sociale.	Pas de réformes, mais le budget hors sécurité sociale est équilibré.
1999 Mettre en place un filtrage plus efficace pour les soins de longue durée.	Aucune.
1999 Faire des propositions en vue d'une plus large utilisation des réseaux de soins coordonnés dans les programmes de santé publics.	Augmentation du nombre de personnes couvertes.
2000 Améliorer la couverture de soins de santé pour les pauvres à l'âge adulte.	Extension des paiements du SCHIP aux parents de certains enfants pauvres.
2001 Créer un système de compte d'épargne en complément de la sécurité sociale.	—
<b>Marchés de produits</b>	
1999 Améliorer la concurrence dans le secteur de la téléphonie locale.	La part de marché des nouveaux entrants augmente mais elle est encore peu importante.
2000 Supprimer l'aide supplémentaire accordée aux agriculteurs ces quelques dernières années.	L'aide n'a pas été supprimée mais les dépenses à ce titre se sont stabilisées.
2001 Améliorer l'infrastructure dans le secteur de l'énergie, en particulier pour la production et la distribution d'électricité.	—
2001 Envisager le passage à une tarification de l'électricité en temps réel.	—
2001 Améliorer l'infrastructure dans les aéroports, notamment les systèmes de contrôle de la circulation aérienne.	—
2001 Adopter la loi sur la « trade promotion authority » sans clauses restrictives.	Le projet est au Congrès, mais avec de nombreuses clauses restrictives.
2001 Éviter de nouvelles restrictions à l'importation d'acier et de bois de charpente tendre.	—
2001 Abroger la législation récente qui oblige l'État fédéral à payer le produit des amendes antidumping et des droits compensateurs au secteur concerné.	—

Tableau 28. **Recommandations structurelles** (suite)

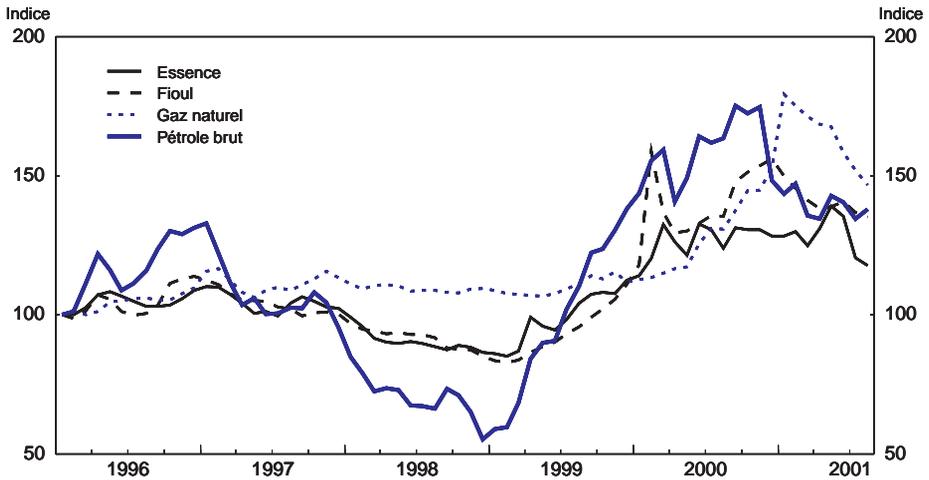
Recommandation	Action
<b>Marchés de capitaux</b>	
1997 Revoir les lois sur la faillite et sur les brevets en vue d'empêcher les abus.	Une législation portant réforme des lois sur la faillite personnelle est devant le Congrès.
2000 Rompre les liens des entreprises parrainées par l'État avec l'administration fédérale.	Aucune.
<b>Environnement</b>	
2000 Envisager de mettre en place un système national de plafonnement et d'échanges pour les émissions de CO <sub>2</sub> .	Aucune.
2000 Procéder à une évaluation des coûts environnementaux de l'agriculture lorsqu'on octroie une aide à ce secteur.	Aucune.
2000 Majorer les taxes sur les carburants au lieu de resserrer les normes CAFÉ.	Pas de changement envisagé dans les taxes sur les carburants ; les normes pour les camions légers pourraient être relevées au niveau de celles qui s'appliquent aux voitures.
2001 Envisager une taxe sur le carbone applicable à tous les produits énergétiques à base de carbone, notamment le charbon et le gaz naturel.	–
<i>Source</i> : OCDE.	

économique rapide des cinq dernières années a soumis les secteurs réglementés à des tensions croissantes. Dans certains domaines, les investissements d'infrastructure n'ont pas progressé au même rythme que la demande, de sorte qu'après avoir été jugés positifs pendant de nombreuses années, les effets de la déréglementation ont commencé depuis deux ans à susciter des réactions plus réservées. Dans certains secteurs de réseau, comme l'électricité et les transports aériens, la situation a évolué de manière particulièrement préoccupante. Sur les marchés de l'énergie, notamment celui de l'électricité, de sérieux problèmes de pénurie de capacité ont fait leur apparition. Dans le même temps, l'insuffisance des capacités dans les secteurs des aéroports et du contrôle aérien gérés par les pouvoirs publics (avant les récents attentats terroristes) a nui à la fiabilité du transport aérien. Des réformes s'imposent également dans d'autres domaines. La privatisation intégrale des organismes parapublics n'a guère progressé, pas plus que l'amélioration de la concurrence sur les marchés de la téléphonie locale. De plus, les aides aux agriculteurs ont rapidement augmenté ces dernières années malgré l'adoption d'une législation antérieure visant à élargir le rôle des marchés, et les politiques commerciales internationales ont continué d'être source de controverses, tant à l'intérieur qu'à l'étranger. La première section du présent chapitre est consacrée aux secteurs de réseau où il est nécessaire d'intensifier la concurrence et d'améliorer la réglementation.

### Marchés de l'énergie : un choc aggravé par l'action des pouvoirs publics

Depuis le début de 1999, les prix de l'énergie ont augmenté de manière spectaculaire (graphique 34). Sous l'impulsion des marchés du pétrole brut, on a dans un premier temps observé de fortes hausses de l'essence et du fioul, puis des prix du gaz naturel. En conséquence, le coût de la production d'électricité s'est fortement accru, notamment dans les régions grosses consommatrices de gaz naturel, telles que les États de l'ouest. En 2000, l'été exceptionnellement chaud, l'hiver rigoureux et l'aggravation de la sécheresse dans la partie occidentale des États-Unis se sont combinés à une forte demande, à des goulets d'étranglement au niveau de l'offre et aux restrictions imposées par la réglementation pour faire monter les prix de l'énergie partout dans le pays et provoquer des pannes en Californie. Durant la plus grande partie de cette année, les prix sont restés élevés et la situation en Californie s'est dégradée. Les infrastructures énergétiques ont sérieusement besoin d'être améliorées dans un certain nombre de secteurs, et tout particulièrement dans ceux de la production et du transport d'électricité, mais des mesures doivent également être prises pour veiller à ce que les consommateurs soient confrontés aux coûts réels de la consommation d'énergie afin d'encourager une amélioration du rendement énergétique.

Graphique 34. **Prix de l'énergie pour les consommateurs**  
Indice, janvier 1996 = 100



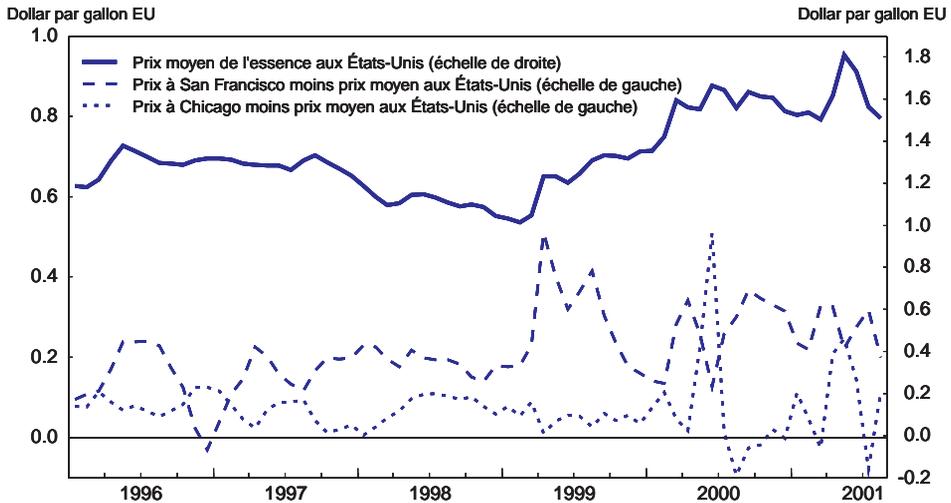
Source : Bureau of Labor Statistics.

En mai 2001, la nouvelle Administration a publié un rapport exposant sa *politique nationale en matière d'énergie* (National Energy Policy Development Group, 2001), dans lequel elle mettait l'accent sur la nécessité de développer la production pour faire face à l'augmentation de la demande et d'améliorer les infrastructures de transport. Il était prévu d'assouplir le cadre réglementaire dans lequel opèrent les producteurs d'énergie, notamment les règles relatives à la protection de l'environnement, et de fournir des crédits d'impôt et des aides à la recherche à toute une gamme de projets liés à l'énergie. Le rapport proposait également de développer l'utilisation de l'énergie nucléaire aux États-Unis et de financer des travaux de recherche sur le retraitement des combustibles nucléaires irradiés et pour la mise au point de technologies plus propres pour la combustion du charbon. Le président promulguait dans le même temps un décret (Executive Order) ordonnant aux agences fédérales d'accélérer la délivrance des permis fédéraux pour les projets énergétiques et créant un groupe de travail pour coordonner le processus d'autorisation dans l'ensemble des établissements publics. Un autre décret demandait aux agences fédérales d'établir une liste des effets dans le domaine de l'énergie (Statement of Energy Effects) lors de l'adoption de nouvelles règles ou réglementations susceptibles d'affecter l'offre ou la distribution d'énergie. Bien que se préoccupant moins de freiner la demande, les auteurs du rapport prévoyaient des crédits au titre de l'impôt sur le revenu pour l'achat de véhicules à moteurs hybrides ou à piles à combustible, et l'Administration envisagera de recommander un relèvement des normes CAFE concernant les économies de carburant, après la réalisation cet été d'une étude par la National Academy of Science<sup>64</sup>. Depuis 1995, le Congrès a empêché le ministère des Transports des États-Unis de modifier les normes CAFE, et, en juillet, l'Administration a demandé l'autorisation d'entreprendre une étude sur le sujet. Cette demande a été rejetée et sera réexaminée au début de l'exercice 2002.

### **Prix de l'énergie**

Poussés par la hausse des prix du brut et l'augmentation de la demande de véhicules de plus grosse cylindrée, les prix de l'essence à la pompe ont fortement augmenté, passant d'à peine plus d'un dollar le gallon au début de 1999 aux alentours de 1.60 dollar au printemps 2000, niveau auquel ils se sont maintenus jusqu'au printemps 2001 où une demande exceptionnellement forte les a propulsés momentanément à des niveaux encore jamais vus (graphique 35). Une forte baisse s'est produite au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre. La capacité de raffinage a été utilisée au maximum de ses possibilités, après plusieurs années de faible rentabilité et d'investissements limités<sup>65</sup>. De plus, les raffineries se sont trouvées contraintes à court terme de privilégier la production de distillats pour faire face à la rigueur de l'hiver dernier, ce qui explique en partie que les stocks d'essence raffinée aient été inférieurs à la normale au début de ce printemps. Les importations ont certes gonflé les stocks, mais l'utilisation des

Graphique 35. Prix de l'essence et écarts selon les régions



Source : Bureau of Labor Statistics.

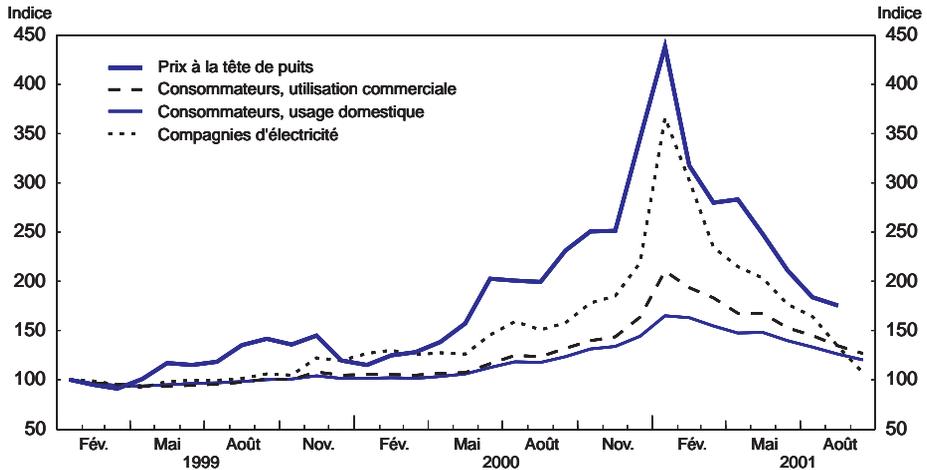
capacités intérieures a été pendant un certain temps supérieure à 93 pour cent, ce qui ne laissait guère de marge de manœuvre en cas de chocs. Les efforts entrepris pour développer les capacités ont exclusivement visé à élargir et moderniser les installations existantes. Il n'est pas prévu de construire de nouvelles raffineries. Les investissements que cela supposerait sont extrêmement lourds, dans la mesure où il faut plusieurs années pour réaliser des projets de ce type qui s'accompagnent de contraintes réglementaires très importantes, en raison de l'impact de ces installations sur l'environnement. Selon de récents rapports officiels, au moins la moitié des 152 raffineries de pétrole du pays pourraient être en infraction avec la loi sur la qualité de l'air, et le gouvernement examine actuellement les mesures dont il dispose pour faire respecter ce texte compte tenu des pénuries actuelles. En particulier, le gouvernement pourrait envisager d'abandonner certaines actions actuellement engagées contre des raffineries particulièrement polluantes. Pour accroître l'approvisionnement en pétrole, le rapport de l'Administration sur l'énergie recommande de simplifier les procédures d'autorisation des raffineries et d'ouvrir des terres fédérales, notamment l'Arctic National Wildlife Refuge d'Alaska, aux forages pétroliers.

Les différences d'accès aux approvisionnements en essence et la diversité des réglementations environnementales ont entraîné de fortes variations des

prix d'une région à l'autre (graphique 35). Les États occidentaux n'ont qu'un accès très limité au réseau de canalisations d'essence et sont livrés par pétrolier ou par camion, ce qui est lent et coûteux. Les ruptures de canalisation contribuent également à de brusques poussées des prix, comme cela s'est produit dans le Midwest au milieu de l'an dernier. Sur le plan de la réglementation, la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act) imposait l'adoption de programmes privilégiant l'essence reformulée dans les zones métropolitaines ne satisfaisant pas à certaines normes de qualité de l'air, et des normes plus strictes ont été adoptées en 2000 pour réduire encore les émissions. Il en est résulté une prolifération de normes régionales de qualité de l'air applicables à la reformulation de l'essence, ce qui a balkanisé le marché de détail de ce carburant, contribuant ainsi à des fluctuations de prix qui ne peuvent être facilement compensées par des livraisons en provenance d'autres parties du pays<sup>66</sup>. Les principaux exemples sont la Californie et la région de Chicago-Milwaukee qui exigent des formulations uniques réalisées uniquement par un nombre limité de raffineries. En conséquence, les prix de l'essence sur ces marchés se sont très fortement écartés de ceux des autres régions. De plus, un différend concernant des brevets pour les mélanges à opérer afin d'obtenir certains types d'essence reformulée et des pénuries d'additifs requis ont contribué à réduire l'offre et creusé encore davantage l'écart entre les prix du brut et les prix à la pompe<sup>67</sup>. De nouvelles réglementations plus strictes concernant l'essence reformulée (à faible teneur en soufre) devraient entrer en vigueur au cours de l'exercice 2002-03, ce qui pourrait contribuer à unifier à nouveau le marché des États-Unis.

Les prix du *gaz naturel* se sont envolés à la fin de 2000, et bien que ce mouvement ait maintenant été totalement inversé, les prix sont restés à un niveau relativement élevé en moyenne en 2001 (graphique 36). Pendant les mois d'hiver, les prix moyens à la tête de puits étaient 2 fois ½ plus élevés que lors de la précédente saison de chauffage. Les redevances imposées par les compagnies de gaz ont été elles aussi nettement revues à la hausse (d'environ 60 pour cent) au cours de la même période<sup>68</sup>. Le gaz naturel est la principale source d'énergie utilisée par le secteur résidentiel, et c'est aussi la source d'énergie dont la consommation augmente le plus rapidement pour la production d'électricité<sup>69</sup> ; en conséquence, les consommateurs ont été affectés directement et indirectement par ces hausses. La capacité intérieure de production est restée stationnaire, en raison de l'insuffisance des investissements dans la recherche, le forage et l'exploitation pendant la dizaine d'années où les prix ont été peu élevés. En 1999, le nombre de plates-formes de forage en activité est tombé à un niveau d'une faiblesse sans précédent. Après quatre années pendant lesquelles la demande n'avait pratiquement pas varié, le dynamisme de l'activité économique et les conditions météorologiques inhabituelles de l'an 2000 ont fait monter la consommation à un niveau jamais atteint alors même que les stocks étaient exceptionnellement faibles. La forte poussée des prix qui en est résulté a cependant entraîné une très forte progression

Graphique 36. **Prix du gaz naturel**<sup>1</sup>  
Indices, janvier 1999 = 100



1. Indices de prix à la production, sauf pour les prix à la tête de puits.  
Source : Bureau of Labor Statistics et Energy Information Administration.

des investissements dans les forages d'exploitation et de prospection. En 2000, le nombre de nouveaux puits prêts à entrer en activité s'est accru de près de 45 pour cent, ce qui devrait développer les capacités disponibles cette année et l'an prochain. L'offre a progressé de 3¼ pour cent en 2000 après avoir reculé les deux années précédentes, et elle devrait suffisamment augmenter pour que les prix sur les marchés à terme restent plus ou moins stationnaires au cours des trois prochaines années (Energy Information Administration, 2001a). Bien qu'un nombre non négligeable de projets de gazoducs aient été menés à leur terme ces deux dernières années, ce qui a permis d'atténuer un certain nombre de goulets d'étranglement, notamment dans le Midwest et le Nord-Est, l'utilisation des canalisations de transport de gaz naturel a augmenté, et l'Administration a proposé d'accroître sensiblement les investissements dans ce secteur en 001-02. De même que pour le pétrole, le rapport sur l'énergie de l'Administration recommande d'ouvrir des terrains faisant partie du domaine public à la prospection de gaz naturel et propose d'assouplir les réglementations et les restrictions environnementales pour encourager la construction de gazoducs. Le rapport recommande également à l'Administration fédérale de travailler avec l'Alaska et le Canada pour accélérer la construction d'un gazoduc reliant l'Alaska aux 48 États plus méridionaux.

Bien que les prix du gaz naturel aient très fortement augmenté partout dans le pays, la hausse a été particulièrement accusée dans certaines régions. En Californie, des ruptures d'approvisionnement se sont conjuguées au mauvais temps pour porter les prix à des niveaux très supérieurs à ceux des autres régions<sup>70</sup>. La sécheresse limitant la production des centrales hydroélectriques et les températures élevées renforçant les besoins de climatisation, la demande de gaz naturel pour la production d'électricité s'est fortement accrue pendant l'été 2000. C'est alors que l'explosion d'un gazoduc en août 2000 a entraîné une forte baisse des livraisons de gaz à la Californie méridionale, ce qui a réduit encore les stocks avant la saison de chauffage de l'hiver, lequel s'est révélé anormalement froid<sup>71</sup>. Les prix de gros sur le marché californien, qui étaient légèrement supérieurs à la moyenne à l'automne 2000, ont atteint un niveau plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale pendant les mois d'hiver. Jusqu'à ces derniers temps, les gazoducs alimentant la Californie étaient utilisés à 95 pour cent ou plus de leur capacité, et la charge imposée aux réseaux intérieurs de transport et de distribution était proche de 100 pour cent. Les pénuries localisées d'infrastructures et la limitation des installations de stockage posent des problèmes particulièrement sérieux en Californie méridionale, région qui fait plus largement appel aux centrales au gaz pour la production d'électricité. En conséquence, les prix du gaz en Californie méridionale sont restés relativement élevés alors que dans le nord de l'État ils sont revenus plus rapidement vers les moyennes nationales. Un certain nombre de projets ont été proposés qui pourraient accroître de 13 pour cent l'an prochain la capacité de livraison des gazoducs inter-États vers la Californie (California Energy Commission, 2001), mais il reste nécessaire d'accroître les capacités de transport à l'intérieur de l'État ainsi que les facilités de stockage.

### **Réglementation des marchés de l'électricité**

En 1992 et 1996, l'État fédéral et de nombreux États ont modifié leurs politiques dans le domaine de *l'électricité* pour encourager la restructuration des marchés et l'ouverture à la concurrence des marchés de gros de l'électricité. Avant ces modifications, des compagnies réglementées et verticalement intégrées assuraient la production, le transport et la distribution aux usagers. Les modifications apportées en 1996 aux réglementations fédérales imposent aux compagnies d'électricité de dissocier sur le plan fonctionnel leurs activités de transport de leurs services de production et de distribution et d'assurer à tous les producteurs le libre accès aux réseaux de transport inter-États. Pour étayer cette décision, les autorités fédérales chargées de la réglementation ont annoncé en 2000 qu'elles encourageraient le développement d'organisations régionales de transport qui se substitueraient aux compagnies d'électricité pour exploiter le réseau<sup>72</sup>. Depuis 1996, les marchés de l'électricité ont été restructurés dans la moitié des États, mais les progrès accomplis dans un certain nombre des autres États ont été ralentis par les faits récemment intervenus sur certains marchés déréglementés<sup>73</sup>.

La déréglementation a progressé d'abord dans les États où les prix de l'électricité étaient les plus élevés, comme la Californie, la Pennsylvanie et New York, mais ses progrès ont été relativement lents dans les États où l'électricité était peu coûteuse<sup>74</sup>.

L'un des principaux problèmes qui s'est posé lors de la restructuration a été le traitement à réserver aux coûts échoués accumulés par les compagnies d'électricité dans le cadre des réglementations antérieures et le moyen d'assurer une capacité suffisante dans un contexte plus déréglementé<sup>75</sup>. Face à ce problème, plusieurs États ont demandé aux compagnies d'électricité de vendre leurs centrales<sup>76</sup>. On considère que la cession des capacités de production est le meilleur moyen de mesurer les coûts échoués parce que cette opération révèle la valeur marchande des actifs concernés. Cette procédure est par ailleurs celle qui peut le mieux éliminer toute discrimination à l'égard des concurrents au niveau des services de transport et de distribution, autorisant la mise en place d'une véritable concurrence au niveau du détail. A la fin de 2000, environ 16 pour cent de la capacité totale de production d'électricité avaient été vendus à des compagnies ou des filiales non réglementées qui vendent leur énergie sur des marchés concurrentiels, ce pourcentage étant même beaucoup plus élevé dans certaines régions (Energy Information Administration, 2001*d*)<sup>77</sup>. La moitié de l'ensemble de la capacité de production devrait avoir été cédée d'ici 2010. Sur beaucoup des marchés de l'électricité qui ont été déréglementés, les ventes des installations de production se sont accompagnées de « contrats de réservation » qui autorisent la compagnie à racheter une certaine quantité d'électricité à un prix prédéterminé pendant un certain nombre d'années (Borenstein, 2001). Dans certaines des régions où ce dispositif a été mis en place, les contrats commencent à venir à expiration et les prix de l'électricité augmentent de façon spectaculaire. Cette hausse des prix a cependant encouragé des producteurs indépendants à entreprendre des investissements, et la capacité globale devrait augmenter entre 2000 et 2002 pratiquement autant que pendant toute la décennie 90. Cette capacité supplémentaire n'est cependant pas également répartie entre les différentes régions<sup>78</sup>. Le développement considérable du marché de gros de l'énergie a soumis le système de transport, qui n'avait généralement pas été conçu pour gérer d'importantes livraisons à longue distance et qui n'avait pas bénéficié d'investissements suffisants, à des tensions au-delà du supportable. Le taux de rendement des transports est réglementé et peu élevé, et il a été difficile d'obtenir l'accord des États et des collectivités locales pour la création de nouvelles lignes à haute tension et de nouvelles facilités de transport. La législation de certains États concernant l'aménagement de l'espace exige que l'État concerné bénéficie des retombées positives des installations de transport proposées, sans tenir compte des besoins régionaux (National Energy Policy Development Group, 2001). Le plan énergétique de l'Administration préconise également l'élaboration d'une législation autorisant l'obtention de droits de passage pour l'installation de lignes

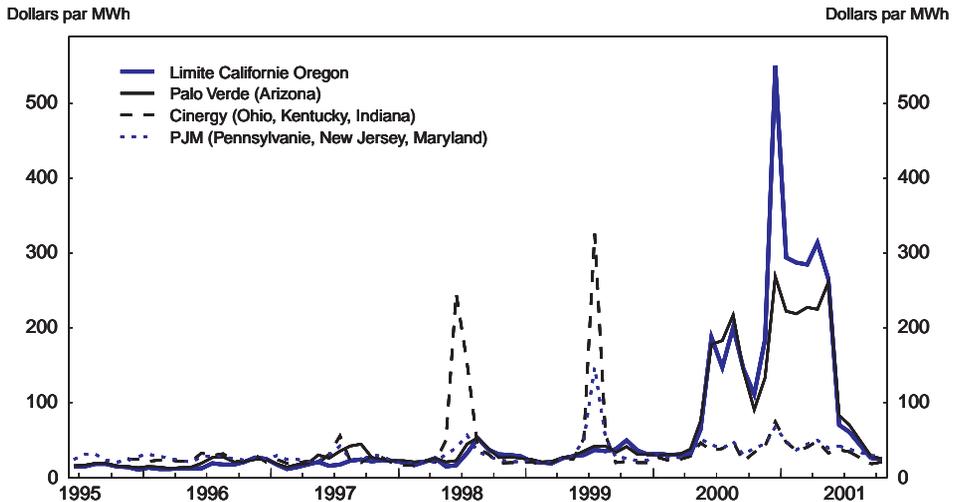
de transport d'électricité, l'objectif étant de créer un réseau national de transport fiable comme c'est déjà le cas pour les canalisations de gaz naturel, compte tenu du rôle de ces infrastructures dans le commerce inter-États.

Pour régler un certain nombre de ces problèmes, le Congrès a tenté pendant plusieurs années d'adopter une législation concernant la déréglementation du secteur de l'électricité<sup>79</sup>. N'ayant pu se mettre d'accord sur un texte plus complet, le Sénat a adopté en 2000 un projet de loi visant à améliorer la fiabilité du réseau de transport, mais ce texte n'a pas été encore examiné par la Chambre des représentants. Le rapport de l'Administration sur l'énergie recommande la création d'un réseau national, ce qui supposerait de confier l'exploitation du réseau à des exploitants indépendants et, comme le prévoit le projet de loi adopté par le Sénat, de confier à une agence indépendante la responsabilité de définir et de faire appliquer des normes obligatoires en matière de transport, sous contrôle fédéral. Le plan est favorable à l'abrogation du Public Utility Holding Company Act de 1935, qui freine l'expansion et les fusions des compagnies d'électricité ; une mesure dans ce sens est actuellement étudiée par le Congrès. De même, l'Environmental Protection Agency doit examiner la possibilité d'assouplir l'obligation de moderniser les installations de lutte contre la pollution dans les centrales désireuses d'accroître leur capacité<sup>80</sup>.

### ***Le marché californien de l'électricité***

La Californie a été l'un des premiers États à restructurer son marché de l'électricité. Aux termes de l'Electric Utility Restructuring Act, entré en vigueur en mars 1998, tous les clients des entreprises d'électricité privées à vocation de service public sont autorisés à choisir leur fournisseur<sup>81</sup>. Les compagnies d'électricité verticalement intégrées ont été encouragées à vendre leurs installations de production et ont été obligées de vendre toute l'électricité produite sur la bourse de gros de l'État de Californie (CalPX), sur laquelle elles sont également tenues d'acheter de l'électricité aux prix du marché spot<sup>82</sup>. Comme à peu près les trois quarts du système de transport de l'État étaient possédés et exploités par des entreprises d'électricité privées à vocation de service public, leur contrôle opérationnel a été confié à une nouvelle agence indépendante (le California Independent System Operator – ISO), chargée de veiller à ce que les compagnies ne favorisent pas leurs propres installations de production par rapport aux producteurs concurrents pour l'accès au réseau de transport<sup>83</sup>. Les tarifs de l'électricité pour les petits consommateurs étaient gelés pendant une période de transition (qui pourrait être soit de quatre ans, soit jusqu'à ce que les coûts échoués des compagnies soient récupérés, selon ce qui serait le plus court) à des niveaux que l'on jugeait suffisamment élevés pour permettre aux compagnies de récupérer leurs coûts échoués<sup>84</sup>. Les tarifs applicables aux consommateurs résidentiels et aux petits consommateurs commerciaux étaient réduits de 10 pour cent pour que ces groupes

Graphique 37. Prix de l'électricité sur le marché spot pendant les heures de pointe



Source : Bloomberg.

tirent un avantage immédiat de la déréglementation, mais cette réduction a été financée par des obligations que les consommateurs devaient rembourser sur une période de dix ans. Du fait de ces réductions de tarifs, rares sont les fournisseurs d'énergie au détail qui ont estimé rentable d'entrer sur ce marché.

A la différence de ce qui s'est produit sur d'autres marchés déréglementés de l'électricité, le prix de l'électricité de gros vendue sur la bourse de Californie a commencé de s'élever rapidement pendant l'été 2000 (graphique 37). A la fin de l'année, les prix par mégawattheure étaient 11 fois supérieurs à la moyenne de décembre 1999. La hausse des prix de gros a entraîné pendant l'été 2000 une forte augmentation des prix de détail pour les consommateurs de la Californie du Sud, jusqu'à ce que l'assemblée législative de l'État ait fixé en septembre un plafond pour les prix de l'électricité fournie aux utilisateurs résidentiels et aux petits utilisateurs commerciaux. La hausse des prix de gros, conjuguée au gel des tarifs de détail, a entraîné de graves problèmes financiers pour les trois compagnies d'électricité privées assurant un service public. Préoccupés par l'endettement croissant des compagnies, les producteurs d'électricité ont refusé de leur vendre de l'énergie supplémentaire en décembre 2000 jusqu'à ce que le gouvernement fédéral exerce les pouvoirs exceptionnels qui lui sont conférés par le Federal Power Act et les ait contraints à continuer à vendre de l'électricité. En janvier 2001,

les deux plus importantes compagnies d'électricité, dont les pertes cumulées s'élevaient globalement à 12 milliards de dollars, n'ont pu honorer certains paiements, et l'État a adopté une loi autorisant le California Department of Water Resources (DWR) d'acheter de l'électricité pour leur compte. Au premier semestre 2001, le DWR a dépensé à cet effet environ 7 milliards de dollars, financés sur les fonds généraux de l'État de Californie. L'État prévoit de reconstituer cette somme par des ventes d'obligations à l'automne. Une grande compagnie d'électricité a demandé en avril 2001 à bénéficier de la protection prévue au chapitre 11 de la législation américaine sur les faillites. Une autre a été sur le point d'engager la même démarche mais attend que l'assemblée législative de Californie mette en œuvre une opération de sauvetage dans le cadre de laquelle le gouvernement de l'État de Californie achèterait les réseaux de transport des compagnies d'électricité. A la fin d'avril, la FERC a mis en œuvre de nouvelles règles pour plafonner les prix de gros de l'énergie pendant les crises énergétiques officiellement reconnues comme telles sur la base d'une formule fondée sur les coûts. Ces prix maximums, calculés à partir des coûts d'exploitation de la centrale la moins efficiente de Californie pendant une crise énergétique, sont encore largement supérieurs aux niveaux auxquels s'établissaient les prix de détail, et même les prix de gros jusqu'en décembre de l'an dernier. En juin 2000, la FERC a étendu ces plafonds de prix à l'ensemble du marché des États de l'ouest et elle les appliquera désormais lorsque les réserves tomberont en dessous de 7 pour cent et non pas de 1/2 pour cent, point auquel commencent les coupures tournantes<sup>85</sup>.

Au début de cette année, la Californie a connu à six reprises des coupures tournantes, et l'on en prévoyait d'autres en été mais elles n'ont pas eu lieu. Ces problèmes tenaient à des facteurs multiples et difficilement chiffrables. Le prix du gaz naturel, principal combustible utilisé pour la production d'électricité en Californie<sup>86</sup>, est, on l'a vu, monté en flèche à la fin de l'an dernier et au début de cette année, ce qui a contribué à gonfler les coûts de production. Les prix du gaz naturel sur le marché spot ont en moyenne pratiquement triplé entre le troisième trimestre 2000 et le premier trimestre 2001 dans la Californie du Sud, la plupart des autres États n'enregistrant qu'une hausse d'un peu moins de 50 pour cent (Energy Information Administration, 2001*b*). Tout le problème tient en fait à l'insuffisance des capacités de production. Alors que la demande augmentait pendant les années 90, les investissements en nouvelles installations de production ont été extrêmement faibles, et la capacité de production a en fait légèrement diminué en Californie (Energy Information Administration, 2001*f*). Or, une grande partie de la capacité de production a dépassé sa durée de vie utile et s'est dégradée avec le temps (California Independent System Operator, 2001). Une large partie du déficit a été comblée avec de l'énergie hydroélectrique en provenance du nord-ouest, mais une longue période de sécheresse a sérieusement fait baisser les niveaux de l'eau, et donc la production d'électricité, alors même que la

demande augmentait elle aussi rapidement dans cette région. Les investissements dans les infrastructures de transport ont également pris du retard sur la demande, et la congestion de la principale ligne à haute tension nord-sud (« Path 15 ») a freiné le flux d'électricité excédentaire depuis la Californie du Sud vers le nord de l'État<sup>87</sup>.

La Californie a également connu un nombre sans précédent d'arrêts des centrales existantes. Après avoir fonctionné à pleine capacité pendant les chauds mois d'été de l'an dernier, près d'un tiers de la capacité de production a été indisponible pendant ce qui s'est révélé être un hiver exceptionnellement froid. Certaines centrales ont fermé pour des travaux de maintenance indispensables ou à la suite de pannes. Dans d'autres cas, le coût de la fourniture d'énergie a pu dépasser le plafond imposé au prix sur le marché de gros, en raison de la forte augmentation des coûts du gaz naturel ou des permis de pollution atmosphérique, et d'autres centrales encore ne souhaitaient pas vendre de l'électricité à des compagnies en difficulté financière. On a par ailleurs beaucoup discuté des pressions à la hausse qu'exerce le pouvoir de marché sur les prix de gros de l'électricité ; il se pourrait en particulier que certains gros producteurs aient adopté une stratégie de restriction des approvisionnements lorsque la demande est la plus forte pour faire monter les prix, étant donné l'extrême concentration du marché en Californie. Les gros producteurs peuvent agir de la sorte parce que la courbe des approvisionnements en électricité accuse une pente très accusée lorsque la production approche de la limite des capacités. Dans ces conditions, il suffit qu'un seul producteur procède à une légère rétention de capacité pour que, grâce à l'augmentation des prix qui en résulte, ses recettes soient plus importantes malgré le volume réduit de ses ventes. Une telle opération est particulièrement réalisable lorsque la demande est au plus haut parce que les prix exceptionnellement élevés n'ont au bout du compte aucune incidence sur la demande. Un certain nombre de chercheurs ont réalisé des études économétriques pour étayer cette analyse (Joskow et Kahn, 2001 ; Borenstein *et al.*, 2000), alors que d'autres l'ont jugée contestable (Quan et Michaels, 2001). Ainsi, pour California ISO, qui produit des estimations mensuelles de l'incidence du pouvoir de marché sur le prix de gros de l'électricité, 29 pour cent des coûts globaux sur ce marché en 2000 auraient été imputables à l'exercice du pouvoir de marché (Hildebrandt, 2001). En avril 2001, plus d'un quart de la capacité de production était encore hors service. Il aurait été possible de se protéger dans une certaine mesure contre ce type de comportement en abandonnant les procédures d'octroi de licence pour les petites centrales. On a d'ailleurs assisté à une libéralisation partielle dans ce domaine, les demandes étant traitées beaucoup plus rapidement depuis ce printemps.

Certains de ces problèmes auraient pu être atténués si l'on avait autorisé les compagnies d'électricité à passer des contrats à long terme avec les producteurs d'énergie au lieu de les contraindre à acheter la quasi-totalité de leur électricité sur

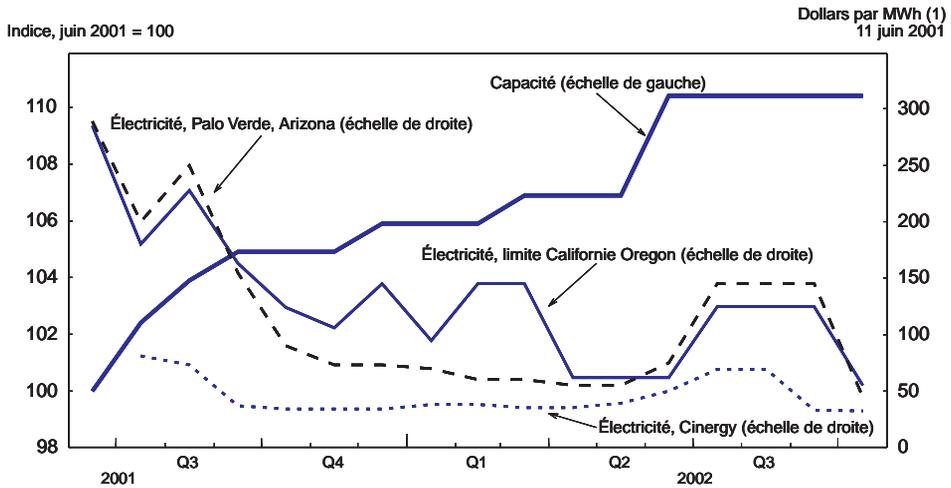
le marché spot. Cette réglementation était particulièrement restrictive, dans la mesure où la cession des installations de production aux compagnies d'électricité ne s'est pas accompagnée de « contrats de réservation » qui auraient garanti la vente d'une certaine quantité d'énergie à un prix prédéterminé. A partir du milieu de 1999, les compagnies ont pu acheter des contrats à terme sur CalPX, mais leurs positions à terme n'ont jamais atteint les limites dont elles pouvaient disposer (Kahn *et al.*, 2001)<sup>88</sup>. En conséquence, la quasi-totalité de l'électricité californienne fournie par les compagnies était achetée sur le marché spot, contre 10 à 20 pour cent sur les marchés de gros des États de l'Est (Federal Energy Regulatory Commission, 2000). Lorsque la restriction limitant les arrangements à long terme avec les producteurs a été supprimée en décembre 2000, les graves problèmes financiers que connaissaient les compagnies d'électricité ont limité leurs possibilités de conclure des contrats d'électricité à long terme. En conséquence, en février 2001, le gouvernement de l'État de Californie a commencé à acheter de l'électricité sur la base de contrats à long terme pour la céder aux deux compagnies les plus en difficulté. Ces contrats à long terme présentent l'avantage de réduire l'incertitude pour les deux parties, ce qui permet aux acheteurs de lisser les coûts sur le temps et aux producteurs de planifier leurs investissements. Il est cependant peu probable qu'ils se traduisent, en moyenne, par une baisse des coûts pour les acheteurs individuels. Ces derniers, qui se fournissent sur le marché à terme, ne bénéficieront en effet probablement pas au bout du compte de prix plus faibles que lorsqu'ils s'adressent au marché spot, à moins que tous les acheteurs utilisent des contrats à long terme, ce qui réduirait effectivement une partie du pouvoir de marché des fournisseurs (Borenstein, 2001 ; Kahn *et al.*, 2001). De fait, le sentiment que les contrats à terme ont tout à la fois amélioré la gestion des risques et réduit le pouvoir de marché des producteurs a contribué à une réorientation de l'action menée. Ces facteurs ont été invoqués par la FERC qui recommande de lever la restriction imposée aux compagnies qui concluent des contrats à terme avec des producteurs, et par le Market Surveillance Committee (MSC) de California ISO, qui recommande de rendre les contrats à terme obligatoires. Le MSC fait en effet valoir que les producteurs individuels ne seront pas tentés de conclure volontairement des contrats à long terme qui réduisent leur pouvoir de marché et qu'il sera donc nécessaire de les y contraindre (Wolak et Nordhaus, 2001). La FERC prévoit de surveiller les prix payés sur le marché à terme par rapport à un prix de référence fondé sur les coûts. Les autorités de tutelle devraient travailler de concert pour déterminer dans quelle mesure les producteurs ont pratiqué une rétention stratégique des livraisons et mettre en œuvre des réformes de marché afin d'éliminer ou de réduire ces agissements. La résolution de ce problème contribuera à convaincre le public que la hausse des prix de détail trouve en fait son explication dans le jeu de la concurrence.

Il était manifestement nécessaire de réduire la demande d'énergie en majorant les prix et d'accroître l'offre aussi rapidement et aussi rationnellement

que possible, afin d'éviter les coupures en été. Les tarifs doivent s'ajuster en fonction des prix et des coûts aux heures de pointe. En octobre 2000, l'État a décidé d'étudier l'installation de compteurs en temps réel chez les consommateurs pour pouvoir suivre l'évolution de leur demande. Bien que le coût de ces dispositifs ait été prohibitif dans le passé, les avantages qui en découlent sont devenus suffisamment importants pour que leur adoption mérite d'être attentivement envisagée. Le MSC de California ISO a recommandé l'imposition immédiate d'une tarification en temps réel à tous les gros consommateurs industriels et commerciaux, qui disposent déjà de compteurs en temps réel, et la généralisation dans les plus brefs délais du comptage en temps réel pour les consommateurs résidentiels. Toutefois, une seule compagnie d'électricité a déposé une demande à cet effet. Les incitations à économiser l'électricité rendraient moins nécessaire la construction de nouvelles capacités de pointe, qui ont fait si cruellement défaut l'été dernier. Ce qui est tout aussi important, la courbe de la demande en période de pointe ne serait plus de ce fait totalement inélastique par rapport aux prix, ce qui réduirait sensiblement le pouvoir de marché des producteurs. La mise en œuvre d'un tel programme pour les plus gros utilisateurs exigerait l'installation de 18 000 compteurs seulement, pour un coût d'à peine 30 millions de dollars. Il serait en revanche plus difficile d'adopter un tel système de tarification pour tous les clients résidentiels. Les compteurs résidentiels coûtant entre 200 et 1 000 dollars, le coût total de l'opération pourrait s'élever à 10 milliards de dollars, et il faudrait un certain temps pour procéder à leur installation. En janvier 2001, une surtaxe a été appliquée pendant 90 jours aux tarifs des deux compagnies d'électricité qui étaient en difficulté, et au mois de mai, des hausses allant jusqu'à 50 pour cent ont été autorisées pour leur permettre de rembourser l'État des achats d'électricité effectués pour leur compte. Les hausses ont été particulièrement importantes pour les entreprises non agricoles. Cette décision ne concernait ni les ménages à faible revenu ni une petite fraction de l'énergie fournie à l'ensemble des consommateurs résidentiels, soit globalement 60 pour cent des ventes à ce secteur. Dans le cas des consommateurs agricoles, l'augmentation a été limitée à 20 pour cent.

Du côté de l'offre, environ 2 700 mégawatts de nouvelles capacités sont entrées en service l'été dernier (ce qui représente à peu près une augmentation de 5 pour cent). Les incitations économiques à construire de nouvelles centrales sont très fortes : la California Energy Commission (CEC) a estimé qu'une petite centrale de 60 millions de dollars produisant 100 mégawatts serait totalement amortie au bout d'un an seulement si elle vendait sa production sur le marché spot aux prix du début de 2001. Néanmoins, un très important volume de capacités reste indisponible en raison d'arrêts. La sécheresse a continué de limiter très sérieusement la production d'hydroélectricité. Au cours des cinq prochaines années, 54 projets représentant une capacité proche de 30 000 mégawatts sont prévus (soit une augmentation de 55 pour cent des capacités), et au mois de mai,

Graphique 38. Expansion de la capacité de production et prix futurs



1. Prix pour livraison le mois indiqué.

Source : California Energy Commission (2001) et Bloomberg.

l'assemblée législative de Californie a adopté un projet de loi visant à créer une autorité publique habilitée à construire des centrales appartenant à l'État. La CEC a approuvé des projets représentant au total 3 600 mégawatts. De plus, il est nécessaire d'améliorer les installations de transport, notamment le « Path 15 », qui relie le nord et le sud de la Californie. De nouvelles installations ont été mises en place dans un certain nombre de zones clés, comme San Francisco, et au mois de mai, le ministère de l'Énergie des États-Unis a annoncé un plan visant à réduire les problèmes de saturation du réseau le long du « Path 15 » (California ISO, 2001). Les prix spot ont baissé encore plus sensiblement que prévu au début de juin pour tomber à moins de 40 dollars par MWh, niveau proche des prix dans le reste du pays (graphique 38). Au total, l'augmentation de l'offre et la réduction de la demande résultant des hausses de prix antérieures et du fléchissement généralisé de l'activité économique ont permis d'éviter les pénuries d'électricité au cours de l'été.

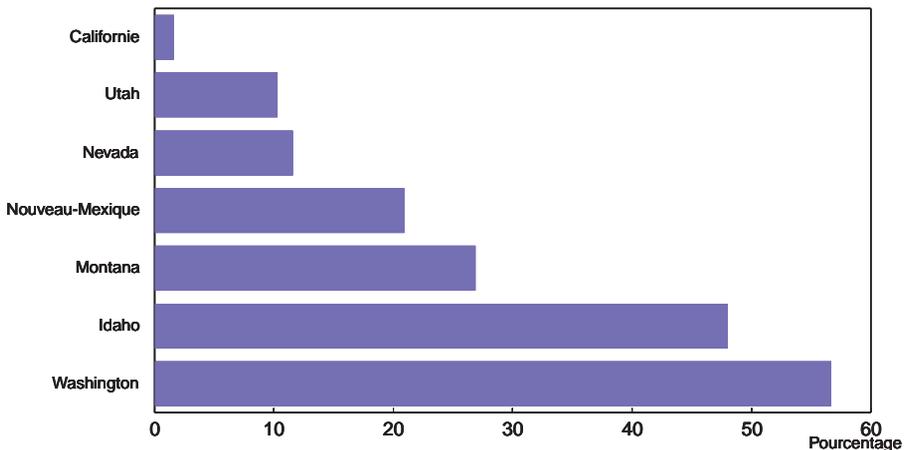
## Conclusions

Les implications de la crise californienne vont bien au-delà de la nécessité d'améliorer l'offre. Étant donné l'interconnexion du système énergétique, les problèmes qui font leur apparition dans un État gagnent les autres. L'incapacité

de la Californie à adopter des prix équilibrant le marché a entraîné une augmentation de la demande d'électricité en provenance des États voisins dont les consommateurs se sont trouvés de ce fait confrontés à des prix plus élevés (graphique 39). Face à une interdépendance aussi étroite, il conviendrait que l'électricité ne soit plus soumise au contrôle des autorités de tutelle des États, le bien-fondé d'une mesure dans ce sens ne pouvant être que renforcé par le désir logique du gouvernement fédéral d'améliorer les possibilités d'échanges d'électricité entre les États et de créer un réseau national d'électricité. Une augmentation plus importante des prix au début de cette année aurait été amplement justifiée. Le gouvernement de l'État de Californie a cependant préféré procéder à un rationnement. On peut comprendre une telle réticence à recourir au mécanisme des prix, étant donné l'ampleur des chiffres en cause. A la mi-juin, l'écart des prix spot de l'électricité entre la Californie et New York atteignait 270 dollars par mégawattheure. Étant donné la consommation totale d'électricité de l'État, ceci équivaut à une prime annuelle proche de 70 milliards de dollars, soit environ 5½ pour cent du produit brut de la Californie et près de 0.7 pour cent du PIB national. Les hausses de prix actuellement autorisées représentent environ 40 dollars par mégawattheure<sup>89</sup> et ne produiront que 10 milliards de dollars, moins que les rabais consentis aux familles à faible revenu. Alors qu'en 2000 tous les achats d'électricité s'étaient faits sur les marchés spot, ce n'est plus

Graphique 39. **Hausse des prix de l'électricité pour les utilisateurs industriels des États de l'Ouest**

Décembre 2000 par rapport à décembre 1999



Source : Energy Information Administration.

aujourd'hui totalement le cas. L'État a en effet acheté de l'électricité sur la base de contrats à long terme à un prix inférieur à ceux pratiqués sur les marchés spot lors de la signature des contrats. En juillet, l'État s'efforçait de renégocier ces contrats, dont le prix était deux fois plus élevé que celui de l'électricité sur le marché de la côte Est. S'il n'y parvient pas, il est probable que ces contrats feront peser une lourde charge sur les contribuables à présent que les prix spot ont baissé, ce qui pourrait entraîner de nouvelles limitations de la concurrence afin de contraindre les consommateurs à les financer.

### **Transports aériens : des infrastructures insuffisantes et des contraintes administratives encore beaucoup trop lourdes**

La déréglementation a transformé l'industrie du transport aérien, en créant une nouvelle méthode d'exploitation – sur la base d'un « réseau en étoile » – qui a grandement amélioré l'efficacité et élargi l'éventail des destinations offertes aux passagers. Selon des estimations récentes, la déréglementation se serait traduite par un gain supérieur à 20 milliards de dollars en 1998 (Morrison et Winston, 1999). Le fait est que le marché du transport aérien des États-Unis est le plus libéralisé et l'un des plus efficaces de la zone de l'OCDE (Gönenç et Nicoletti, 2001). On s'est néanmoins inquiété de l'apparition d'un certain nombre de pratiques apparemment anticoncurrentielles (ministère des transports des États-Unis, 2001a). Les compagnies aériennes ont été accusées d'adopter des pratiques d'éviction, et l'on considère souvent que les tarifs sur les aéroports qui sont au centre du dispositif sont devenus excessifs, en même temps que l'on assiste à une concentration grandissante du secteur par le biais de fusions. Le ministère de la Justice des États-Unis a récemment perdu un procès pour prix abusifs contre des compagnies aériennes en place, encore que la décision fasse l'objet d'un recours. Rares sont les compagnies aériennes créées après la déréglementation qui sont encore en activité, mais de nouveaux transporteurs continuent d'entrer sur différents marchés. Les fusions semblent inspirées par des considérations financières et par l'espoir d'une baisse des coûts. Selon une étude couvrant plus de 4 000 fusions théoriquement possibles, il semblerait que 6 pour cent seulement des fusions effectivement réalisées puissent être imputées à la possibilité d'une augmentation des recettes du réseau élargi.

### ***Tarification et organisation des aéroports***

Bien que certaines pratiques monopolistiques des compagnies aériennes soient difficilement vérifiables et bien que les avantages de la déréglementation des transports aériens aux États-Unis soient bien établis, le mécontentement des consommateurs à l'égard des services offerts par ce secteur s'est focalisé sur les retards. A l'instar de la production d'électricité dans certains États, jusqu'aux récents attentats terroristes, la capacité se développait moins vite que la

demande<sup>90</sup>, ce qui s'est traduit par un nombre croissant de retards au cours des cinq dernières années et par une variabilité grandissante du temps nécessaire pour une liaison donnée. On estime le coût des retards à 5 milliards de dollars en 1998 (Sweierenga, 2001), et la situation s'est presque certainement aggravée depuis lors.

Les retards concernent essentiellement un petit nombre d'aéroports : les dix aéroports où ce phénomène est le plus fréquent ont enregistré en 2000 63 pour cent des retards non liés aux conditions météorologiques. Les problèmes de capacité ne tiennent pas simplement à des contraintes physiques. Sur six aéroports, les nouveaux arrivants ont du mal à obtenir des accès au décollage parce que les portes d'accès au terminal ont été attribuées dans le cadre de contrats de longue durée, souvent avec un seul transporteur (tableau 29). Sur quatre autres aéroports, les créneaux sont limités par le gouvernement fédéral, et dans deux d'entre eux, les distances qui peuvent être parcourues à partir de l'aéroport sont également limitées ; cette dernière catégorie de restrictions a été

Tableau 29. Retards aux aéroports, propriété des portes et écarts de prix

	Part en 2000 de :				Écart de prix	Mouvement par porte
	Portes louées à une ou deux compagnie(s) aérienne(s)	Trafic total	Propres vols retardés	Retards totaux		
<b>Ensemble des aéroports ayant des problèmes de location de portes</b>						
Charlotte	88	14.0	0.9	23.9	48	5.7
Cincinnati	96	2.2	0.1	0.2	58	7.5
Detroit	100	2.3	1.1	4.7	65	4.0
Minneapolis	69	2.7	1.1	5.7	20	5.8
Newark	100	2.5	1.1	5.1	49	7.3
Pittsburgh	84	2.2	1.9	7.9	20	5.1
	87	2.1	0.1	0.3	83	5.8
<b>Ensemble des aéroports ayant des problèmes de créneaux</b>						
Chicago O'Hare	79	9.4	1.5	27.0	33	4.6
New York JFK	84	4.3	1.4	11.8	29	5.3
New York La Guardia	84	1.7	1.0	3.2	4	2.5
Washington Reagan National	70	1.8	3.4	11.5	50	5.1
	65	1.6	0.2	0.5	55	7.6
<b>Ensemble des 10 aéroports ci-dessus</b>	88	23.4	1.1	50.9	42	n.d.
<b>45 autres aéroports</b>	n.d.	76.6	0.3	49.1	n.d.	n.d.

Note : On ne compte pas dans les retards ceux qui sont liés aux intempéries. Les écarts de prix sont mesurés par rapport aux tarifs analogues dans les aéroports où il n'y a pas de contraintes.

Source : General Accounting Office (1999) and Federal Aviation Administration (2001).

au départ introduite pour protéger partiellement les nouveaux aéroports voisins et pour atténuer les encombrements. De fait, la plupart des problèmes qu'a connus récemment le secteur des transports aériens semblent liés à la capacité insuffisante des aéroports (Federal Aviation Administration/Office of the Secretary, 1999)<sup>91</sup>. Les tarifs aériens sur les aéroports à capacité limitée et desservis par un seul transporteur sont en général nettement plus élevés que sur les autres aéroports situés à proximité (General Accounting Office, 2001c). Il ressort de diverses études (ministère des transports des États-Unis, 2001b) que les tarifs sont systématiquement plus élevés sur les aéroports pivots. Il semblerait cependant que le fait pour un aéroport d'être ou non un pivot est moins important que l'existence de contraintes de capacité ou que la domination du trafic par une grande compagnie aérienne. Dans l'un et l'autre cas, les prix sont plus élevés d'environ 14 pour cent (Morrison et Winston, 2001), ce qui entraîne un excédent de coût pour les usagers, là encore de l'ordre de 5 milliards de dollars par an. A l'heure actuelle, le ministère des Transports doit contrôler la concurrence sur les aéroports, mais il n'est pas tenu d'agir lorsqu'il constate un comportement anticoncurrentiel. Une législation pourrait être instaurée pour réduire encore les obstacles à l'entrée. A titre d'exemple, les nouveaux investissements dans les aéroports pourraient être financés par des redevances (*passenger facility charges*) qui ne nécessitent pas l'agrément des compagnies en place. Il convient de poursuivre la pratique récente consistant à octroyer des contrats de location à court terme ou non exclusifs pour les locations nouvelles ou les reconductions.

Les prix élevés que pratiquent parfois les compagnies aériennes pour certains vols sont liés à l'insuffisance des capacités offertes par le secteur public tant à l'aéroport que dans l'espace aérien. Les comtés, les États ou des organismes parapublics gèrent la quasi-totalité des aéroports<sup>92</sup>, tandis que le contrôle du trafic aérien est assuré par le gouvernement fédéral. Les investissements des collectivités locales dans les aéroports ont bénéficié de dotations fédérales qui ont couvert un tiers des dépenses en 1996. L'essentiel du solde a été financé par l'émission d'obligations liées aux recettes des aéroports, mais comme il s'agit de titres municipaux, l'État fédéral accorde une subvention supplémentaire dans la mesure où les intérêts versés sur ces obligations sont exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu. De plus, les collectivités locales ont tendu à limiter les risques liés au financement de nouveaux aéroports en signant des contrats d'utilisation et de location de longue durée avec leurs compagnies locataires, ce qui peut avoir pour conséquence indésirable de permettre plus difficilement aux nouveaux entrants ou aux petits transporteurs d'avoir accès aux installations aéroportuaires et de concurrencer les grandes compagnies aériennes en place. Lorsque les actuels contrats de longue durée viendront à expiration, il faudra éviter que les nouveaux accords ne prévoient des pratiques d'exclusion et de discrimination, notamment parce que les exploitants d'aéroports qui reçoivent des crédits fédéraux sont tenus d'assurer un accès raisonnable à tous les transporteurs. Dans certains cas,

les compagnies aériennes en place se sont vu attribuer le droit de s'opposer aux plans d'expansion, non seulement de l'aéroport qu'elles ont aidé à financer mais aussi des aéroports voisins. Les investissements ont été freinés par le strict contrôle budgétaire exercé sur les dépenses publiques ces dernières années. Le secteur privé n'est pas en mesure d'investir dans les aéroports pour compenser cette lacune. La Federal Aviation Administration (FAA) a lancé un programme pilote qui a permis à Stewart Airport, dans l'État de New York, de devenir le premier aéroport privatisé, une compagnie britannique ayant conclu un bail de 99 ans sur le site en mars 2000. Il est prévu de dégager des crédits fédéraux pour le financement de 14 nouvelles pistes dans les principaux aéroports au cours des dix prochaines années. Il importera cependant de veiller à ce que les nouvelles installations de terminaux desservant ces pistes soient ouvertes à tous, dans la mesure où cinq pistes seront construites sur des aéroports dominés par une seule compagnie aérienne. Il faut également que le législateur autorise la privatisation et veille à ce que les contradictions entre les législations environnementales des États et de l'État fédéral ne retardent pas indûment le processus d'autorisation des nouveaux aéroports. Enfin, il existe encore un certain nombre de bases aériennes militaires qui pourraient être converties à un usage civil, à l'instar de ce qui a déjà été fait à Austin (Texas) et à Orlando (Floride).

Les droits d'un propriétaire d'aéroport sont limités. Même lorsque des portes sont encore disponibles, c'est la FAA qui contrôle le nombre effectif d'activités. Jusqu'à présent, il n'a pas été fait appel à des instruments économiques pour attribuer les créneaux. Ainsi, le nombre de créneaux à La Guardia a été accru en vertu d'une loi en 2000, mais ceux-ci continueront d'être attribués par loterie jusqu'en octobre 2002. Par la suite, la FAA envisage de vendre aux enchères les créneaux de décollage et d'atterrissage et d'instaurer une tarification des encombrements – bien que l'industrie des transports aériens s'y oppose dans la mesure où les compagnies perdraient la rente qu'elles tirent de la détention de créneaux aux heures de pointe. D'autres solutions administratives sont envisagées. Comme dans le secteur de l'électricité, on n'a guère eu recours à des incitations de prix pour assurer un meilleur écoulement du trafic. En fait, la législation, combinée aux pratiques réglementaires et à l'interprétation de la loi par les tribunaux constitue un puissant obstacle à la mise en place de méthodes plus rationnelles de formation des prix (Murphy et Worth, 2001). Plus précisément, les réglementations incitent à lier les taxes d'aéroport au poids des appareils qui utilisent le site et aux dépenses totales de fonctionnement de l'aéroport. Bien que le poids puisse être un critère préférable au nombre de mouvements pour établir une tarification rationnelle sur un aéroport où le trafic est fluide, il n'en va pas de même lorsque l'aéroport est encombré<sup>93</sup>. De plus, lorsque l'on détermine les redevances, les actifs des aéroports sont évalués à leur coût historique plutôt qu'à leur coût d'opportunité. A cela s'ajoute le fait que les redevances perçues par les aéroports sont censées couvrir les coûts comptables sans tenir compte des externalités. Une

telle réglementation ne permet pas de déterminer les prix sur la base de la demande lorsqu'un aéroport est encombré la plupart du temps. La règle interdisant aux aéroports de subventionner directement les compagnies aériennes conjuguée au fait que les aéroports s'efforcent dans la mesure du possible de couvrir leurs coûts pourrait impliquer que les aéroports qui ne sont encombrés qu'aux heures de pointe ne pourraient même pas appliquer de tarifs prenant en compte les encombrements. Le profit dégagé par les redevances aux heures de pointe devrait être compensé par des prix plus bas aux autres moments, ce qui pourrait se traduire par une subvention absolue pour certains vols, ce qui est interdit. (Murphy et Worth, 2001). En tout état de cause, des obstacles institutionnels limitent aussi la possibilité de pratiquer des prix en fonction des encombrements, 19 grands aéroports ayant conclu des contrats location et d'utilisation de longue durée avec des compagnies aériennes (tableau 30). Certains de ces contrats sont assortis d'accords

Tableau 30. **Grands aéroports ayant passé des accords de redevances d'utilisation avec les transporteurs : part de l'activité et retards, 2000**

Aéroport	Durée de l'accord	Date d'expiration	Part du trafic	Part cumulée du trafic	Proportion de propres vols retardés	Part cumulée des retards
Miami	n.d.	2020	2.5	2.5	0.3	1.6
Pittsburgh	30	2018	2.1	4.6	0.1	1.9
Newark	20	2018	2.2	6.8	1.9	9.9
New York JFK	17	2015	1.7	8.6	1.0	13.0
Atlanta	30	2012	4.4	13.0	0.7	19.1
San Francisco	30	2011	2.1	15.1	0.8	22.5
Cincinnati	45	2010	2.3	17.4	1.1	27.3
Dallas Forth Worth	35	2009	4.2	21.6	0.5	31.0
Detroit	16	2009	2.7	24.3	1.1	36.7
Orlando	30	2008	1.8	26.1	0.0	36.9
Tampa	7	2006	1.3	27.4	0.0	37.0
St. Louis	40	2005	2.4	29.8	0.3	38.3
Washington Reagan National	25	2004	1.6	31.5	0.2	38.8
Salt Lake City	25	2003	1.8	33.2	0.0	38.9
Baltimore Washington	10	2003	1.5	34.7	0.1	39.2
Las Vegas	5	2002	2.6	37.3	0.6	42.1
Seattle	32	2001	2.1	39.4	0.4	43.6
Chicago O'Hare	33	1999	4.3	43.8	1.4	55.4
New York La Guardia	1	1998	1.8	45.6	3.4	66.9
San Diego	5	n.d.	1.1	46.6	0.2	67.4
Boston	0	–	2.4	48.0	0.7	70.2
Houston	0	–	1.3	49.3	0.0	70.3
Los Angeles	0	–	3.8	53.0	0.2	71.8
Phoenix	0	–	2.7	55.8	1.4	78.9

Note : Les parts sont calculées sur la base des données pour 55 grands aéroports. On ne compte pas dans les retards ceux qui sont liés aux intempéries.

Source : Murphy and Worth (2001) et FAA.

annexes prévoyant que si les recettes sont supérieures aux coûts l'excédent est utilisé pour réduire les redevances de la compagnie aérienne.

### **Contrôle du trafic aérien**

Le gouvernement fédéral gère le système de contrôle du trafic aérien de manière exagérément bureaucratique et n'a pas réussi à moderniser convenablement les installations<sup>94</sup>. Entre 1992 et 1997, le programme d'investissements en capital de la FAA a chuté de 40 pour cent, ce qui a entraîné des retards dans l'adoption d'installations modernes (National Civil Aviation Review Commission, 1997). De gros ordinateurs fabriqués par des sociétés depuis longtemps disparues étaient encore utilisés en 1999, de même que des systèmes radar à lampes. La technologie des satellites qui permet d'accroître la capacité d'aéroports à piste unique n'était utilisée que de manière limitée, alors que l'installation de radars secondaires modernes permettrait à un plus grand nombre d'aéroports d'exploiter deux pistes par mauvais temps et que l'adoption de systèmes de contrôle « free-flight » (vol sans contrainte) pourrait améliorer l'efficacité. Les procédures à respecter pour la passation de marchés publics et la gestion ont entraîné d'importants dépassements de coût lorsque la FAA a entrepris un effort de modernisation (General Accounting Office, 2001a). Dans un rapport récent (2001), la FAA reconnaît que bon nombre de ces technologies devraient être adoptées, mais s'abstient de recommander une gestion commerciale du contrôle du trafic aérien. La dernière Administration avait proposé de transférer ce service à une organisation principalement soucieuse de résultats. Une approche commerciale du contrôle du trafic aérien présenterait indéniablement des avantages, comme en témoigne l'expérience de Nav Canada dont la productivité s'est améliorée de 32 pour cent au cours des deux années qui ont suivi sa transformation en société (Poole et Butler, 2001). Une gestion plus commerciale impliquerait que les redevances correspondent plus étroitement aux coûts, et entraînerait probablement une forte augmentation des redevances versées par les compagnies aériennes privées, mais assurerait un service plus efficace qui permettrait de répondre beaucoup mieux à une demande rapidement croissante. Ces réformes devraient tenir compte de l'importance accrue donnée aux questions de sécurité depuis les événements du 11 septembre.

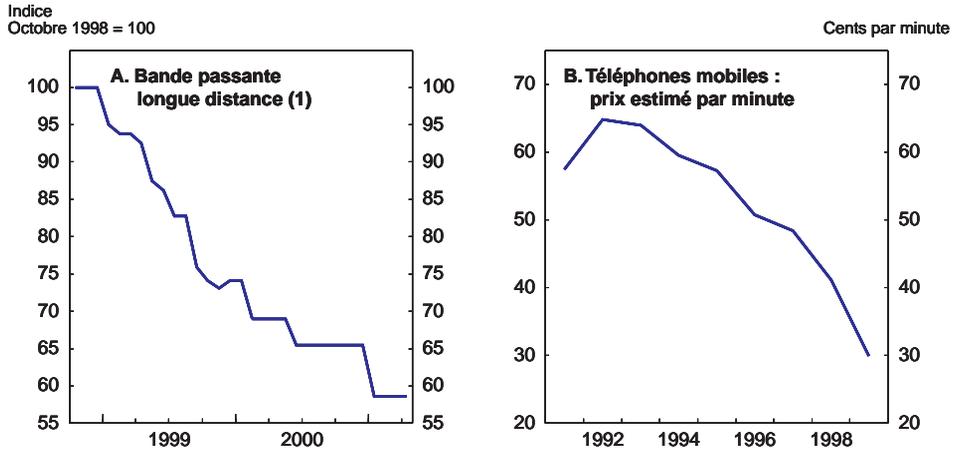
Au lendemain des attentats terroristes de septembre, le gouvernement fédéral a pris un certain nombre de mesures visant l'industrie des transports aériens. *Premièrement*, il a octroyé aux transporteurs nationaux 5 milliards d'aides financières et jusqu'à concurrence de 10 milliards de garanties de prêts pour compenser les coûts à court et moyen terme des attentats : en septembre, le trafic a chuté de 30 pour cent par rapport à la même période de l'année précédente. Les demandes de garanties de prêts seront examinées par un nouvel organisme, l'Office du transport de surface (Surface Transportation Board). L'Office dispose

d'une latitude considérable pour octroyer des garanties même si, conformément aux règlements publiés par l'Office of Management and Budget, les modalités pourraient inclure une participation sans droits de vote de l'État en contrepartie de l'injection de capital. Il apparaît que les conditions financières dépendront du risque sous-jacent, les compagnies les plus faibles supportant des coûts plus élevés, mais la question des garanties exigées n'a pas encore été réglée. *Deuxièmement*, le Sénat a proposé la nationalisation du service de contrôle des bagages et des passagers dans les aéroports ainsi qu'une forte augmentation du nombre des « gardes » fédéraux (*air marshals*) sur les vols intérieurs afin d'améliorer la sécurité. Il n'est pas certain que le premier volet de cette stratégie soit indispensable, car un durcissement de la réglementation pourrait s'avérer adéquat. *Enfin*, l'Administration a proposé que le gouvernement fédéral prenne en charge une assurance dommages contre tout nouvel attentat terroriste jusqu'à la fin de 2004. En particulier, en 2002 l'État fédéral verserait 80 pour cent des 20 premiers milliards de dollars sur les règlements de sinistres consécutifs et 90 pour cent des 20 milliards suivants. Par la suite, la part de l'État diminuerait jusqu'à ce que le programme prenne fin. Pour chaque année du programme, la responsabilité totale de l'État et des compagnies d'assurances est plafonnée à 100 milliards de dollars. Faute d'une intervention publique dans ce domaine, il est fort probable que le secteur privé refuserait de couvrir ce risque, ce qui compromettrait de nombreux projets d'investissement.

### **Télécommunications : intensifier encore la concurrence**

A la différence du transport aérien et de l'électricité, le principal problème dans le secteur des télécommunications n'a pas été l'insuffisance des investissements d'infrastructure. L'investissement dans la téléphonie mobile et les communications à longue distance est monté en flèche, ce qui s'est traduit par une chute des tarifs (graphique 40). La difficulté a été plutôt de trouver le moyen d'introduire plus de concurrence dans un secteur très concentré. Deux politiques distinctes ont été suivies dans le secteur des télécommunications au cours des dix dernières années. Pour les radiotélécommunications, on a surtout cherché à augmenter le nombre de licences par la vente aux enchères de fréquences. Cette opération s'est révélée financièrement très avantageuse pour le gouvernement tandis que la concurrence s'intensifiait grâce à la création de six réseaux nationaux. En 2001 néanmoins, le secteur commençait à connaître des pénuries de capacité, et il faudra parvenir dans les toutes prochaines années à soumettre au jeu de la concurrence les utilisateurs fédéraux du spectre. S'agissant des télécommunications filaires, il a fallu réduire tout à la fois le pouvoir des monopoles et le poids des réglementations sur les marchés locaux comme sur les marchés longue distance. L'instauration de la concurrence sur les marchés locaux semble difficile, tandis que les concurrents naturels sur le marché des communications à longue distance ont été tenus à l'écart par des contraintes juridiques.

Graphique 40. Prix des télécommunications



1. Le prix de la bande passante est le coût de la location d'un circuit 2Mbps E1/T1 de New York à Los Angeles. Les prix sont ceux relevés sur le marché de Band-X.

Source : Bloomberg et Cellular and Telecommunications and Internet Association. *Semi-annual Wireless Survey*, décembre 1999.

## Spectre

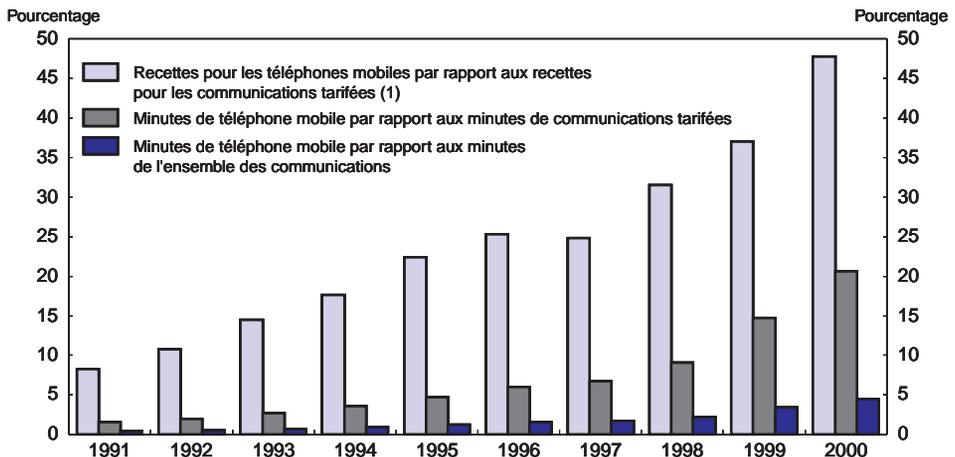
Depuis 1993, l'essentiel du spectre électromagnétique a été attribué par voie d'enchères. Aux termes d'une loi adoptée cette année-là, la Federal Communications Commission (FCC) devait mettre aux enchères de nouvelles fréquences lorsque plus d'une compagnie souhaitait utiliser la fréquence disponible. Le produit de ces ventes n'est pas aussi élevé qu'il pourrait l'être, la FCC devant prendre en compte d'autres objectifs tels que l'accès de petites entreprises, d'entreprises minoritaires ou d'entreprises appartenant à des femmes. Les titulaires de licences sont largement libres de déterminer l'utilisation qu'ils font de la fréquence qui leur a été attribuée à condition de ne pas créer d'interférence avec d'autres utilisateurs. Cette liberté contraste avec la pratique antérieure de la FCC qui limitait l'utilisation d'une bande de fréquence donnée à un service déterminé – stratégie analogue à celle adoptée en Europe pour les services mobiles de la troisième génération (3G). L'un des premiers réseaux de téléphonie mobile numérique couvrant l'ensemble du territoire des États-Unis a été créé à partir de licences initialement destinées à des services de redistribution des appels. Néanmoins la latitude laissée pour l'utilisation de la plupart des fréquences attribuées est encore limitée, ce qui pourrait entraîner une exploitation inefficace.

La modification de la politique suivie à l'égard des fréquences en 1993 ainsi que de nouvelles attributions du spectre pour les services de téléphonie

mobile ont été à l'origine d'une profonde modification de la structure du marché de la téléphonie mobile. Les duopoles régionaux ont disparu et aujourd'hui on peut trouver sur un même marché jusqu'à sept concurrents. La nouvelle attribution du spectre a permis la création de réseaux régionaux et nationaux plus vastes. Le gouvernement n'a imposé aucune norme numérique pour la téléphonie mobile, de sorte que les multiples réseaux nationaux utilisent quatre technologies différentes. A la fin de l'an 2000, 75 pour cent de la population vivaient dans des régions desservies par au moins cinq opérateurs mobiles, et cette concurrence a eu pour effet de faire baisser les prix. La création de réseaux nationaux a donné un coup de fouet à l'investissement dans ce domaine, les dépenses progressant à un taux nominal moyen de 24 pour cent par an au cours des six années s'achevant en 2000. Cette année-là, les investissements dans la téléphonie mobile ont représenté 0.8 pour cent de l'investissement total des entreprises et 16 pour cent de l'ensemble des investissements de communications. De plus, la taille du marché de la téléphonie mobile représentait près de la moitié de celle du marché des communications longue distance inter-États et intra-État, bien que les appels acheminés par téléphonie mobile ne représentent que 4½ pour cent du temps total des communications (graphique 41).

De 1993 à la fin de l'année 2000, le gouvernement des États-Unis a tiré près de 40 milliards de dollars de la vente de licences. En janvier 2001, il a remis

Graphique 41. Utilisation des téléphones mobiles



1. Les recettes des communications tarifées correspondent aux ventes de communications longue distance inter-États et intra-État qui sont tarifées à la durée. Les communications locales sont estimées à partir d'échantillons puisqu'elles ne sont généralement pas tarifées en fonction de la durée.

Source : Federal Communication Commission (2001) ; Cellular Telecommunications Industry Association (2001).

Tableau 31. **Ventes aux enchères de fréquences sans fil : comparaison entre les États-Unis et l'Europe**

Bande	Date de la licence	Prix de la licence	Population servie	Fréquences allouées	Prix unitaire
		En milliards de dollars	En millions de personnes	En Mhz	En cents par personne et par Mhz
<b>États-Unis</b>					
C/F remise aux enchères	2001	16.8	165	22	463
D/E/F	1997	2.5	250	20	33
C/F	1996	10.7	250	30	143
A/B	1994	7.7	250	60	51
Bande étroite C/F en valeur en 2001	1994	1.0	250	1	324
	1996-2001	17.5	250	40	175
Royaume-Uni	2000	34.0	59	140	410
Allemagne	2000	46.8	82	145	393
Italie	2000	12.9	57	125	181
Pays-Bas	2000	2.6	16	145	112
France	2001	6.5	50	140	78
Portugal	2001	0.4	10	140	30
Autriche	2000	0.3	8	145	23
Espagne	2000	0.6	39	120	12
Pologne	2000	2.1	39	140	39
Moyenne Europe		106.1	369	138	208

Note : Certaines licences des États-Unis en 2001 étaient pour 20 Mhz de largeur de bande ; d'autres pour 30 Mhz.

Source : OCDE (colonnes 1 et 2) ; FCC (colonne 3) ; Nextwave Inc. (colonnes 2 et 3 pour les États-Unis) ; et Congressional Budget Office.

aux enchères 422 blocs de fréquences dont les premiers propriétaires n'avaient pas remboursé le financement initial assuré par la FCC, ce qui s'est traduit par 16.9 milliards de plus. Ces fréquences sont vendues à des prix unitaires très élevés, supérieurs même dans certains cas à ceux payés pour les licences 3G en Europe (tableau 31). Il est cependant probable qu'elles serviront à développer des services existants au lieu d'attendre la mise en place de services 3G. Elles se situent au milieu de la bande utilisée pour les services existants de téléphonie mobile et ont été achetées par les fournisseurs en place qui devraient pouvoir élargir leur capacité avec très peu de nouveaux investissements. De plus, du fait de l'apparition de nouvelles technologies qui contribuent à faire monter les prix et de l'envolée de ces derniers dans certaines régions fortement peuplées où ils étaient pourtant déjà élevés, le prix de vente moyen a été beaucoup plus élevé que lors de la vente de licences couvrant l'ensemble du pays. Néanmoins, le gouvernement n'a pas reçu le produit de ces ventes aux enchères, et une décision récente des tribunaux menace d'annuler les résultats de l'opération.

Des sommes importantes sont à nouveau attendues de la vente de licences d'exploitation de blocs futurs de fréquences. L'Union internationale des télécommunications (UIT) a identifié deux bandes de fréquences pouvant être utilisées pour des services 3G. Bon nombre des autres bandes présentent les caractéristiques requises, mais l'UIT espérait que l'on accepterait de n'en utiliser que deux, afin de réduire au minimum les coûts de fabrication et de favoriser l'inter-opérabilité au-delà des frontières. Néanmoins, aux États-Unis, l'un des blocs de fréquences a déjà été vendu aux enchères et est utilisé pour des services point à point de téléphonie sans fil à large bande<sup>95</sup>. L'autre bloc de fréquences retenu par l'UIT est utilisé par le gouvernement fédéral. Certains utilisateurs gouvernementaux pourraient être basculés sur d'autres fréquences, à l'exception des installations de communications spatiales qui ne peuvent être déplacées tant que le dernier satellite est encore en service. Le coût du transfert des utilisateurs gouvernementaux n'a pas encore été calculé mais selon des estimations récentes, il s'élèverait à plus de 4 milliards de dollars et le produit de la vente des licences pourrait donc servir à financer le basculement des utilisateurs gouvernementaux vers d'autres fréquences, à moins que l'on ne fasse en sorte que les licences futures soient assorties de l'obligation de déplacer les utilisateurs gouvernementaux. De plus, le basculement imposé par la FCC à la télévision numérique pourrait avoir pour effet de libérer les canaux de télévision UHF à partir de 2006, mais il est difficile de dire exactement à quel moment les utilisateurs existants – dont la présence empêche les ventes aux enchères – abandonneront ce spectre, de même que l'on ignore s'il est possible d'obtenir leur départ sans compensation. Globalement, grâce à ces deux blocs de fréquences, la FCC devrait pouvoir vendre aux enchères quelque 140 Mhz de fréquences au cours des cinq prochaines années, ce qui suffirait pour créer six nouveaux canaux nationaux de téléphonie mobile. Lors de la mise en vente de ces fréquences, il conviendra de déterminer si la concurrence sur les marchés est suffisamment vive pour permettre la suppression du plafond de 45Mhz imposé au détenteur de fréquences sur un marché donné. Parallèlement au réexamen de l'utilisation fédérale du spectre, il conviendrait de revoir l'utilisation qui en est faite par les opérateurs de télévision. La proposition d'imposer aux radiodiffuseurs un droit de licence paraît judicieuse. Il y a cinq ans, on estimait aux alentours de 4 milliards de dollars la valeur des licences commerciales UHF (Hausman, 1998), les licences VHF valant encore plus. La proposition de vendre les licences 200 millions de dollars constitue un premier pas en vue de récupérer une partie de cette rente.

### **Marchés des liaisons fixes**

Après le démantèlement, en 1984, de la principale compagnie téléphonique (ATT) pour dissocier les services longue distance des services de télécommunications locales, le Telecommunications Act de 1996 a visé à renforcer la concurrence sur les marchés locaux en liant l'accès au marché longue distance à l'intensité de

la concurrence sur les marchés locaux. La loi autorisait la FCC à ordonner le dégroupement des éléments de réseau des exploitants locaux. La FCC devait déterminer les prix de ces éléments sur la base de modèles fondés sur les coûts marginaux à long terme. Cette méthode est analogue à celle qu'ont utilisée plusieurs pays Membres de l'OCDE pour tenter de renforcer la concurrence sur des marchés locaux dominés par un seul opérateur. Elle offre l'avantage d'ouvrir les marchés plus rapidement que si l'on devait procéder à des investissements concurrents d'infrastructure. En fondant les prix réglementés sur une estimation des coûts marginaux à long terme, on peut éviter que les exploitants locaux en place ne gonflent leurs coûts pour que les dépenses d'interconnexion réglementées soient telles qu'une nouvelle entrée ne serait pas économiquement valable. Il s'agit en fait de fixer les prix à un niveau compétitif, bien que l'exercice soit difficile. Certains ont suggéré que les prix réglementés soient fixés au niveau qui serait le leur si la concurrence, générée par la liberté et la gratuité totales d'entrée et de sortie, s'exerçait pleinement (Baumol, 1994). Un tel niveau de prix devrait prendre en compte le coût intégral du capital, y compris le fait que le prix des équipements de télécommunications pourrait baisser plus vite que ne le prévoient les méthodes classiques d'amortissement. Il n'est pas certain que cela ait été prévu par les règles de la FCC (Hausman, 1998). Les estimations de coûts pourraient alors être faussées, étant donné les baisses sensibles du prix des équipements à qualité constante (voir chapitre I).

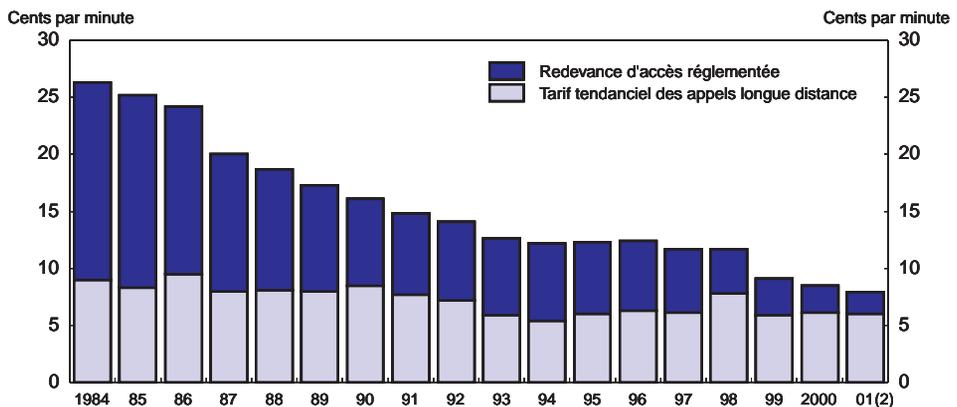
D'autres méthodes sont possibles pour déterminer le prix des éléments dégroupés. On pourrait en particulier s'inspirer de la théorie des options réelles (Leslie et Michaels, 1997). Cette approche a remis en question un certain nombre de points de vue concernant le prix à retenir pour les éléments dégroupés. En particulier, Baumol (2000) considère désormais qu'il y a lieu d'utiliser la théorie des options pour déterminer comment le prix adéquat d'un élément dégroupé évolue en fonction de la durée du contrat et de l'importance des coûts échoués dans le réseau (par opposition aux coûts fixes qui pourraient être récupérés en fixant les prix sur la base des coûts marginaux à long terme). Sur le marché des communications longue distance, les fournisseurs de capacités louent des lignes aux nouveaux arrivants. Sur ce marché, plus la période de location est longue, plus le prix est bas, de sorte qu'un prix de location compétitif établi mensuellement pourrait dépasser le coût de la location calculé sur la base de la vie économique de l'équipement. Néanmoins, le modèle de formation des prix retenu par la FCC ne tient pas compte de ces coûts et pourrait se traduire par l'octroi d'une subvention aux nouveaux entrants. L'ampleur de cette subvention dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment l'ampleur des coûts échoués, qui peuvent varier sensiblement selon les services. On pourrait concevoir que les coûts échoués soient égaux à zéro ou que l'incertitude concernant la demande soit très faible<sup>96</sup>. C'est aux autorités chargées de la réglementation qu'il incombera d'examiner avec soin laquelle des méthodes possibles de formation des prix paraît la plus opportune.

Quels que soient les commentaires que l'on puisse faire sur la politique de prix, on a constaté un net renforcement de la concurrence locale en 2000. Le nombre de lignes louées a doublé, de même que le nombre de nouvelles lignes appartenant à des exploitants concurrentiels de télécommunications locales (CLEC). Pour la première fois, la fourniture de services est devenue leur activité prioritaire, dépassant la revente de capacités téléphoniques. Néanmoins, les services fournis par les CLEC représentaient encore 8½ pour cent de l'ensemble des lignes, soit le taux de pénétration le plus rapide de la zone de l'OCDE. Dans dix États (représentant un quart de la population), près de 14 pour cent des lignes étaient fournies en moyenne par des CLEC<sup>97</sup>. Il n'est pas étonnant qu'ils soient surtout présents dans les zones urbaines fortement peuplées. En particulier, les CLEC disposent de 20 pour cent du marché de l'État de New York. En décembre 2000, 35 pour cent des lignes d'abonnés fournies par des CLEC leur appartenaient en propre. Néanmoins, près de 88 pour cent de tous les ménages vivaient dans des zones postales où il y avait au moins un CLEC, tandis que plus de la moitié des ménages vivait dans des zones où ceux-ci étaient au nombre de quatre ou plus. Un certain nombre de tentatives ont été faites pour faire reculer les limites imposées aux domaines d'activité auxquels peuvent prétendre les opérateurs en place. A l'époque où l'on travaillait à cette législation, le prix des actions des compagnies téléphoniques locales concurrentes a fortement chuté (Glassman, 2001)<sup>98</sup>. La raison pourrait en être la crainte que la levée des restrictions concernant les domaines d'activité ne renforce les pressions anticoncurrentielles sur le marché local.

En revanche, près de la moitié des régions n'avaient pas de fournisseur compétitif. Il s'agit de régions faiblement peuplées qui n'ont guère de chances d'attirer des opérateurs compétitifs aussi longtemps que les États maintiennent leurs réglementations actuelles. En règle générale, le coût de l'installation et de l'exploitation d'une ligne résidentielle est d'autant plus élevé que la densité démographique est faible. Or, la réglementation des États prévoit des redevances identiques dans toutes les régions, alors que les coûts ne tombent en dessous des prix réglementés que lorsque la densité des lignes est supérieure à 850 par mile carré. La dernière *Étude* avait souligné que la lenteur du développement de la concurrence sur le marché résidentiel hors des zones urbaines était imputable à la péréquation géographique des tarifs. Elle préconisait de passer d'un régime de subventionnement implicite à un financement explicite de l'accès universel, plus nettement fondé sur les coûts. Ceci permettrait de rééquilibrer les tarifs locaux entre abonnés d'un même État. D'après plusieurs études, les avantages qui pourraient résulter d'une telle modification sur le plan du bien-être ne sont pas négligeables – entre 2,5 et 7 milliards de dollars, selon le modèle de coûts utilisé (Crandall et Waverman, 2000). Bien que la FCC soit certes habilitée à fixer des taux dégroupés, l'uniformité fait jusqu'à présent défaut, le prix de location d'une ligne commerciale dégroupée dans une zone urbaine variant de plus de un à trois selon les États.

Sur le marché des communications téléphoniques à longue distance, la concurrence s'est fortement développée. Néanmoins, malgré le nombre élevé de nouveaux entrants au cours des cinq dernières années, les trois principales compagnies réalisaient encore en 1999 près de 68 pour cent des recettes des communications longue distance assurées par tous les opérateurs en 1999, soit seulement une légère baisse par rapport à la part de 74 pour cent qui était la leur juste avant l'adoption de la loi. Le marché des communications longue distance entre opérateurs est devenu nettement plus concurrentiel, l'indice de concentration Herfindal-Hirschman diminuant de près de moitié pour les lignes privées entre 1997 et 1999. Au cours de la même période, la baisse de concentration sur le marché des abonnés a essentiellement concerné le marché des cartes téléphoniques prépayées. Globalement, l'indice de concentration a chuté de 9 pour cent. Les prix des communications longue distance ont sensiblement diminué (graphique 42), mais les recettes moyennes (à 11 cents la minute) ont été nettement supérieures au coût marginal à long terme. Néanmoins, la baisse des prix sur le marché des communications longue distance a suivi celle des tarifs des communications locales réglementés au niveau fédéral, qui sont passés de 6 cents la minute en 1996 à 2 cents en 2000. C'est seulement au début de 2000 que les prix des communications longue distance ont commencé à diminuer

Graphique 42. Coût des appels téléphoniques longue distance et redevances d'accès<sup>1</sup>



1. Le prix total des appels longue distance est calculé sur la base d'une utilisation moyenne de 300 minutes dans un plan mensuel type AT&T de 270-330 minutes. La redevance d'accès est la redevance d'accès local réglementée à l'échelon fédéral qui est payée par l'opérateur interurbain à l'opérateur local.

2. Les chiffres pour 2001 se rapportent à septembre 2000.

Source : Federal Communications Commission (2001).

sensiblement, sous l'effet des très importants investissements effectués dans les réseaux de fibre optique. La commercialisation, le coût d'acquisition du client et la facturation représentent une importante fraction des coûts pour les petits utilisateurs résidentiels. L'opérateur local en place bénéficiera probablement d'un avantage sur le plan des coûts dans ces domaines et pourrait ainsi devenir un fournisseur de services longue distance à faible prix pour bon nombre de ménages. Le fait est que l'entrée de l'opérateur local de New York sur son marché des communications à longue distance a fait baisser les prix dans la zone qu'il dessert, ce qui lui a permis de gagner rapidement une part de marché de 30 pour cent. Néanmoins, dans la mesure où les opérateurs locaux sont autorisés à revenir sur les marchés à longue distance, il faudra soigneusement veiller à éviter tout comportement anticoncurrentiel. Une nouvelle réduction des prix des communications longue distance pourrait être obtenue si l'on réformait le système de redevances d'accès réglementées par la FCC pour les appels à longue distance et les diverses taxes de télécommunications (voir chapitre III). Ces redevances représentent maintenant 40 pour cent du coût marginal des appels longue distance et dépassent de loin le coût encouru par l'opérateur local pour gérer l'acheminement final d'un appel longue distance. Les autorités des États maintiennent aussi les prix des appels longue distance à l'intérieur de leur juridiction à un niveau élevé par le biais de leurs réglementations qui entraînent des différences entre les prix et les coûts.

Un nouveau marché fait son apparition dans le secteur des télécommunications avec la fourniture de liaisons à haut débit et à large bande aux ménages. En janvier 2001, environ 6 pour cent des ménages disposaient ainsi de services à large bande. Trois méthodes peuvent être utilisées à cet effet : les lignes téléphoniques existantes (DSL), les réseaux câblés, et les liaisons par satellite – le câble occupant une place prédominante. Ces trois systèmes à large bande sont soumis à des régimes réglementaires très différents. Ainsi, les câblo-opérateurs ne sont pas tenus de fournir des éléments de réseau dégroupés à des tiers. Des tentatives ont été faites sans succès pour les y contraindre. Les compagnies câblées et certaines compagnies locales Bell ont réalisé d'importants investissements pour moderniser leurs réseaux. Les règles applicables aux fusions sur les marchés du câble et de la téléphonie locale sont également différentes. En 1993, la FCC a adopté une réglementation interdisant à tout câblo-opérateur de détenir à lui seul un réseau couvrant plus de 30 pour cent du pays. En mars 2001, une cour d'appel fédérale a jugé que cette disposition violait le droit constitutionnel de tout câblo-opérateur d'atteindre de nouvelles audiences. Il a été demandé à la FCC de réviser ses limitations, mais elle n'a pas encore publié de nouvelles réglementations. Néanmoins, une vague de regroupements semble probable sur le marché du câble, avec pour résultat que les compagnies de téléphonie inter-États qui disposent de réseaux câblés pourraient directement intervenir sur les marchés locaux.

Globalement, il semble qu'il y ait encore beaucoup à faire dans le secteur des télécommunications. La tarification des éléments dégroupés varie encore très fortement selon les États, et il conviendrait de remédier à cette situation en même temps qu'il faudrait trouver un moyen autre que l'interdiction de pénétrer d'autres marchés, tels que la transmission de données, pour amener les compagnies locales à vendre des éléments dégroupés. En particulier, à partir du moment où l'on s'est accordé sur le niveau adéquat des prix des éléments dégroupés, les sanctions imposées en cas de refus de vendre de tels éléments devraient être fortement alourdies, et pourraient peut-être même s'aligner sur celles qui s'appliquent aux comportements anticoncurrentiels dans d'autres secteurs de l'économie. Les nouvelles réglementations imposant aux opérateurs en place d'autoriser les nouveaux entrants à installer leurs équipements de commutation et d'acheminement dans le même bâtiment que l'opérateur local constituent un premier pas qui devrait favoriser la concurrence.

### **Marchés financiers : combler quelques lacunes**

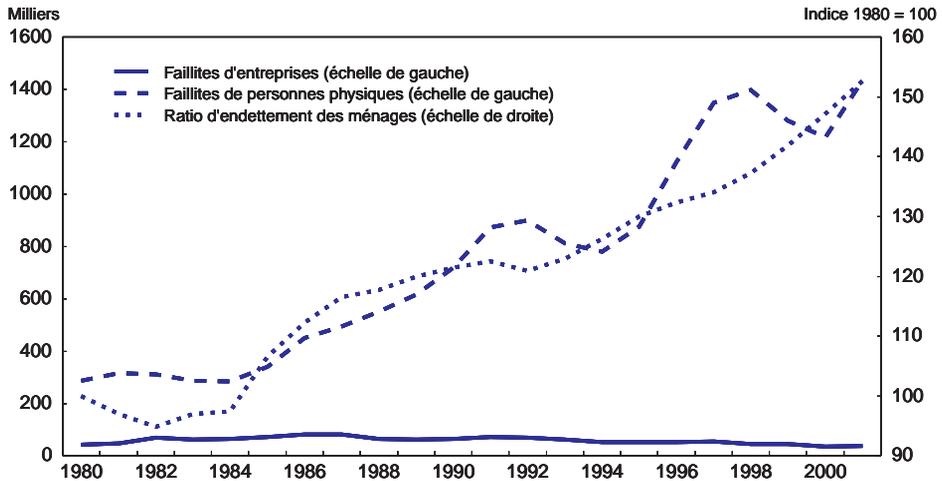
L'accès au crédit sans garantie est particulièrement important pour les ménages à faible revenu qui sont en général souvent sans actifs financiers. Cette catégorie d'emprunteurs ne peut souvent compter que sur des emprunts au moyen de cartes de crédit ou sur des facilités de crédit reconductibles. Les prêteurs manquent d'information sur ce marché, et l'emprunteur bénéficie d'un statut juridique de faveur. Le résultat de ces deux facteurs est que les taux d'intérêt pratiqués sur ce type d'emprunt sont particulièrement élevés, de plus de 15 pour cent en moyenne pour les cartes de crédit. Les personnes très démunies n'ont pas accès aux emprunts à l'aide de cartes de crédits non garanties. Elles doivent recourir à des prêteurs sur gages ou à des prêts remboursables le jour de la paie, en acquittant des taux d'intérêt encore plus élevés. Les lois qui permettent à certains emprunteurs de ne pas honorer leurs dettes sans encourir de sanctions véritables font monter les coûts pour tous. On estime ainsi que la faillite personnelle alourdit de 44 milliards de dollars par an les frais d'emprunt<sup>99</sup>. La nouvelle loi proposée sur les faillites (voir ci-après) pourrait mettre un terme à certains de ces abus. Dans d'autres compartiments du secteur financier, un groupe d'entreprises de financement du logement patronnées par les pouvoirs publics continue de bénéficier implicitement de subventions dont le montant se serait élevé, selon les estimations, à 13 milliards de dollars en 2000. Certains législateurs s'efforcent de renforcer la surveillance de ces institutions, mais il sera probablement difficile de progresser sur cette voie.

### **Réforme de la faillite des personnes**

On se préoccupe de plus en plus de la facilité avec laquelle les ménages peuvent financièrement bénéficier d'une déclaration de faillite. Deux dispositions

du code existant des faillites sont très favorables aux ménages. Ceux-ci peuvent au choix se réclamer du chapitre 7 ou du chapitre 13. Certes, en vertu de l'un ou l'autre chapitre certaines créances doivent être remboursées même après l'ouverture d'une procédure de faillite<sup>100</sup>, mais ces deux sections visent essentiellement à donner une nouvelle chance au débiteur au détriment de ses créanciers. Le premier chapitre prévoit que les dettes ne peuvent être remboursées que sur le patrimoine, et l'autre qu'elles ne peuvent être remboursées que sur le revenu. Néanmoins, avec la première formule, les créanciers non garantis ne peuvent prétendre à la totalité du patrimoine du débiteur. Celui-ci est autorisé à conserver son patrimoine à concurrence d'un seuil qui est fixé en ajoutant la valeur nette d'une résidence principale à hauteur d'un certain patrimoine familial, la valeur d'un grand nombre de biens meubles, l'outil de travail, le capital de retraite et la valeur de rachat des polices d'assurance. Seule la partie du patrimoine qui dépasse ce seuil peut être utilisée pour le remboursement de dettes non garanties. De plus, il n'est pas tenu compte du revenu futur comme moyen possible de remboursement. Dans le cadre du chapitre 13, le créancier peut demander à être remboursé sur le revenu futur de son débiteur, mais la somme qu'il peut récupérer est limitée à la fraction des actifs totaux qui dépasse le seuil d'exemption. En effet, le créancier a toujours la possibilité de se déclarer en faillite au titre du chapitre 7 si cela se révèle plus avantageux pour lui. L'importance de l'exemption au titre de la valeur nette de la résidence principale varie selon les États : elle est illimitée au Texas et en Floride, tandis qu'à l'autre extrême le Delaware et plusieurs États du Nord-Est n'accordent pas d'exemption<sup>101</sup>; en Louisiane elle est de 15 000 dollars seulement, ce qui est relativement faible. Il semble que la diversité de ces exemptions explique dans une certaine mesure que le travail indépendant se soit plus ou moins développé selon les États (White et Fan, 2000). De surcroît, on constate de grandes variations selon les pratiques juridiques locales. Dans les États du Sud-Est, les tribunaux des faillites insistent sur le remboursement des dettes, alors que les tribunaux des États du Midwest accordent beaucoup plus de latitude.

Le résultat de ces deux dispositions est que près d'un cinquième des ménages des États-Unis auraient pu se déclarer en faillite en 1992 (White, 2000). Si les individus avaient eu parfaitement connaissance des procédures de faillite et avaient agi en conséquence, le pourcentage aurait alors été près de deux fois plus élevé pour s'établir aux alentours d'un tiers. Les dossiers de faillite ont sensiblement augmenté ces dernières années (graphique 43), mais il est difficile de dire s'il faut y voir le résultat d'une stratégie ou si l'endettement plus important des ménages par rapport à leur revenu les a rendus plus vulnérables en cas d'accidents imprévus. Le fait est que pendant les années 90, près d'un ménage américain sur dix a déposé un dossier de faillite. La multiplication des faillites durant cette période ne peut pas s'expliquer par des modifications de caractéristiques personnelles ; elle reflète peut-être des causes non mesurées, notamment une réduction du stigmate social attaché à la faillite (Gross et Souleles, 2001).

Graphique 43. Faillites et endettement des personnes physiques<sup>1</sup>

1. Les chiffres pour 2001 se rapportent au premier trimestre de l'année.

Source : American Bankruptcy Institute, Board of Governors of the Federal Reserve System et OCDE.

En 1997, les émetteurs de cartes ont enregistré des pertes brutes représentant 6.6 pour cent de leur portefeuille, ce pourcentage étant ramené à 5.9 pour cent une fois pris en compte les recouvrements (Congressional Budget Office, 2000). En 1999 et 2000 cependant, aussi bien le nombre de faillites individuelles que les pertes sur cartes de crédit ont reculé, tout en demeurant à des niveaux élevés.

En mars 2001, le Sénat et la Chambre des Représentants ont adopté des textes de loi tendant l'un et l'autre à réformer la loi sur les faillites, mais les deux Chambres doivent encore s'entendre sur une version uniforme, et les chances d'un accord n'apparaissent pas très grandes. Le président a cependant indiqué qu'il était prêt à signer la version adoptée par le Sénat. Les deux textes retenus obligeront tous les individus dont le revenu est supérieur à la médiane nationale à se réclamer du seul chapitre 13 qui prend en compte leur capacité future de remboursement. Néanmoins, le remboursement ne peut être exigé que pendant cinq ans ; au cours de cette période, tous les gains dépassant un plafond fixé par l'Internal Revenue Service devraient servir au remboursement de la dette. Cette disposition serait encore insuffisante pour empêcher le recours abusif à la faillite. La moitié de la population pourrait encore bénéficier d'un traitement ignorant la capacité de remboursement sur le revenu futur et bénéficierait d'une extension de la définition des actifs exemptés. De plus, les personnes qui ne pourraient se réclamer que du chapitre 13 en raison de leur niveau de revenu

n'auraient pas à contribuer au remboursement de cette dette en utilisant les actifs supérieurs au montant exempté. Ces nouvelles dispositions créeraient de nouvelles incitations à transférer des actifs vers des utilisations exemptées, à continuer d'emprunter avant la faillite pour financer des comptes exemptés et à réduire l'effort de travail pendant la période de remboursement de la dette. Cette législation n'éliminerait toujours pas les incitations perverses à se déclarer en faillite, et laisserait ainsi subsister un coût implicite d'assurance à prendre en compte dans celui du crédit non garanti. Toutefois, les particuliers et les banques sont informés des lois sur la faillite lorsqu'ils concluent des transactions de crédit, de sorte que le régime des faillites peut exercer un effet de lissage de la consommation, la marge sur les dettes non garanties représentant une prime d'assurance contre de futures variations inattendues du revenu.

### **Organismes parapublics**

Rien n'a été fait pour privatiser les organismes parapublics, comme le recommandait la dernière *Étude*. La loi considère ces organismes comme des instruments de l'administration fédérale et non comme des entités totalement privées. Ils sont mandatés par l'administration fédérale et exonérés des impôts sur le revenu des États et des collectivités locales ainsi que des droits d'immatriculation à la SEC. Ils peuvent faire appel à la Réserve fédérale pour la gestion de leur budget et ils disposent d'une ligne de crédit conditionnelle de 2.25 milliards de dollars auprès du Trésor. Ces avantages continuent de se traduire par un bénéfice substantiel, estimé en 2000 à 13.2 milliards de dollars (0.13 pour cent du PIB) en données actualisées, ce chiffre passant à 19.1 milliards de dollars si l'on suppose que les portefeuilles des organismes parapublics continueront d'augmenter à l'avenir au même rythme que le PIB (Congressional Budget Office, 2001*c*). L'essentiel de ce bénéfice résulte du moindre coût de leurs emprunts – leur dette à long terme a un rendement inférieur de près de ½ point à celui des titres émis par des institutions financières privées comparables. De plus, les organismes parapublics ont pu réaliser des bénéfices particulièrement importants en période de tensions financières où ils ont disposé de possibilités avantageuses d'élargir leurs portefeuilles. Pour leur part, les Federal Home Loan Banks ont réduit leurs taux de croissance excessifs en 2000. Néanmoins, les subventions implicites à l'ensemble de ces entreprises ont augmenté à un taux annuel moyen de 19 pour cent au cours des cinq dernières années (Congressional Budget Office, *op. cit.*). De plus, conformément aux dispositions de la Financial Modernisation Act de 1999, les Home Loan Banks développeront probablement à nouveau leurs activités, l'ensemble des banques commerciales ayant été autorisées à adhérer au système.

La rapide augmentation des bilans de ces organismes rend d'autant plus nécessaire de leur imposer un strict régime de surveillance. A certains égards cependant, leurs instances de tutelle – l'Office of Federal Housing Enterprise

Oversight (OFHEO) et le Federal Housing Finance Board (FHFB) – ont moins de pouvoir que leurs équivalents du système bancaire. Ainsi, les dispositifs prévus par l'OFHEO pour une action correctrice rapide semblent plus discrétionnaires et s'appliquent à des niveaux de fonds propres inférieurs à ceux retenus par les dispositifs bancaires équivalents. Pour améliorer la surveillance, l'OFHEO a mis au point des normes de fonds propres fondées sur les risques qui s'appliquent à Fannie Mae et Freddie Mac depuis le 13 septembre 2001<sup>102</sup>. De plus, la législation qui régit les FHFB ne comporte aucune disposition indiquant la marche à suivre en cas de sous-capitalisation (General Accounting Office, 2001*b*). Les deux organismes de crédit hypothécaire soutiennent toutefois qu'ils s'imposent volontairement des obligations en matière de dette subordonnée se traduisant par des contrôles plus rigoureux que dans les établissements bancaires.

### **Politique de l'éducation : améliorer la transparence et les résultats**

Alors que le gouvernement fédéral finance toujours moins de 10 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques au titre de l'enseignement élémentaire et secondaire (dont la responsabilité incombe constitutionnellement aux États), on s'est beaucoup interrogé ces dernières années sur la possibilité d'élargir le rôle de l'État fédéral. De fait, le budget fédéral au titre de l'éducation s'est accru de près de 40 pour cent en termes réels pendant la décennie 90 pour s'établir à 91 milliards de dollars au cours de l'exercice 2000 (Hoffman, 2000)<sup>103</sup>. Les principaux bénéficiaires de cette augmentation ont été les dépenses au titre de l'enseignement spécial et du programme Head Start. En 2000, près de la moitié des dépenses fédérales au titre de l'éducation étaient consacrées à l'enseignement élémentaire et secondaire. On s'est par ailleurs préoccupé davantage d'utiliser ces dépenses pour améliorer la transparence et les performances. Au milieu des années 90, le Goals 2000 Educate America Act a fixé des objectifs nationaux en matière d'éducation et encouragé les États à mettre sur pied des plans de réforme et à appliquer des normes en matière d'éducation. En 2000, la quasi-totalité des États avaient défini des normes concernant le contenu des programmes et la moitié d'entre eux avaient fixé des normes de performance.

Ces initiatives s'imposaient, compte tenu des résultats décevants obtenus aux tests nationaux et internationaux malgré l'ampleur des dépenses consacrées aux établissements d'enseignement<sup>104</sup>. Selon les résultats du National Assessment of Educational Progress, qu'on appelle souvent le « bulletin scolaire du pays », les résultats obtenus en science ou en mathématiques pour les trois groupes d'âge testés depuis 1994 n'ont marqué aucune amélioration, et certains écarts raciaux se sont creusés (US Department of Education, 2001). Les notations moyennes en lecture sont restées inchangées pendant les années 80 et 90, bien que ces dernières années les résultats des meilleurs élèves se soient améliorés tandis que ceux des groupes les moins performants se dégradaient. Si l'on considère

les tests internationaux, les résultats ont varié selon les groupes d'âge, les élèves les plus jeunes obtenant des résultats relativement plus satisfaisants. Les enfants américains de neuf ans ont obtenu des résultats supérieurs à la moyenne en mathématiques et en science, les résultats des enfants de 13 ans ont été supérieurs à la moyenne en science, et à peu près égaux à la moyenne en mathématiques, tandis que les adolescents de 17 ans avaient des résultats nettement inférieurs à la moyenne tant en mathématiques qu'en science.

L'Elementary and Secondary Education Act de 1965 venant à expiration cette année, on a beaucoup discuté du rôle que devait jouer le gouvernement fédéral dans l'éducation. Le plan de l'Administration (« No Child Left Behind ») met l'accent sur la responsabilité des établissements scolaires et le choix des parents et laisse plus de souplesse aux collectivités locales pour l'utilisation des crédits fédéraux à l'enseignement. Ce plan demande des tests annuels de lecture et de mathématiques pour les enfants entre la troisième et la huitième années de scolarité et prévoit de récompenser les écoles qui satisfont aux normes ou qui obtiennent de sensibles améliorations, ainsi que des compressions de crédits pour celles qui ne satisfont pas aux obligations de résultat sur une période de trois ans. Les résultats des tests seraient rendus publics et ventilés par race, sexe, handicap, maîtrise de la langue anglaise et statut socio-économique : toutes ces catégories devraient faire des progrès pour qu'un satisfecit soit accordé à l'établissement concerné. Pour faciliter le choix des parents, le plan encourage les « écoles à charte »<sup>105</sup>, le développement des comptes d'épargne-éducation, et l'attribution de chèques-éducation aux élèves défavorisés travaillant dans des écoles dont les résultats sont médiocres pour leur permettre de s'inscrire dans une autre école ou de bénéficier de cours de soutien.

Au mois de mai, la Chambre des Représentants a adopté le « No Child Left Behind Act », qui reprenait les propositions de l'Administration concernant les tests annuels et la responsabilité des établissements scolaires et prévoyait une augmentation de 29 pour cent des dépenses d'enseignement, plus que le président n'avait demandé. A la différence du projet de l'Administration, la version adoptée par la Chambre ne prévoit pas de chèques-éducation. La Cour Suprême est en train d'examiner la décision d'un tribunal de l'Ohio qui a déclaré les chèques-éducation illégaux à Cleveland. L'Administration a déposé un mémoire d'amicus curiae faisant valoir que ces bons ne sont pas inconstitutionnels. La nouvelle loi autorise en revanche les élèves d'écoles dont les résultats sont médiocres à s'inscrire dans un autre établissement public ou à recevoir des crédits fédéraux pour suivre des cours de soutien privés. Le Sénat a adopté un projet de loi analogue au mois de juin<sup>106</sup>, bien que les dispositions concernant la mesure de l'amélioration des performances des établissements scolaires soient un peu moins strictes, et les deux textes sont actuellement soumis à une commission conjointe. Si elle est approuvée, cette législation accentuera le mouvement vers la fixation de normes d'éducation et la mesure des performances des établissements.

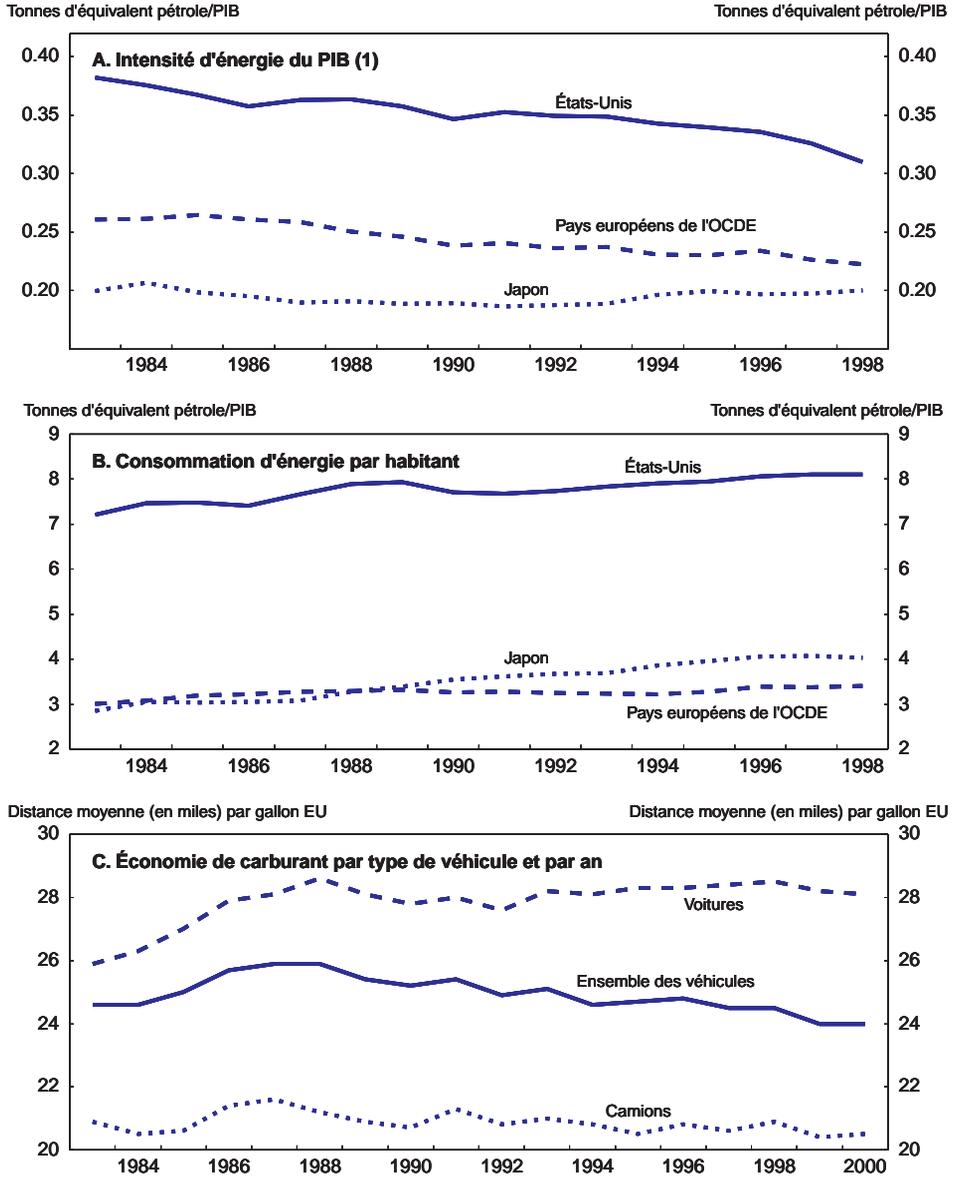
Le souci de l'État fédéral de responsabiliser les établissements scolaires mérite d'être signalé mais pourrait être difficile à traduire dans les faits à moins que les États et les collectivités locales qui assurent l'essentiel du financement de l'éducation décident d'agir dans ce sens. Néanmoins, la volonté d'accroître les ressources du système éducatif en faveur des élèves défavorisés ne peut que contribuer à améliorer l'équité des résultats de l'enseignement.

### **L'environnement : des approches fondées sur le marché pour une croissance écologiquement durable**

Bien que le rendement énergétique se soit sensiblement amélioré, la consommation d'énergie des États-Unis rapportée à la population ou au PIB reste sensiblement plus importante que celle des autres pays de l'OCDE (graphique 44). Les États-Unis représentent plus de 40 pour cent de la consommation d'énergie primaire de la zone de l'OCDE, bien que n'ayant qu'un quart de la population de la zone et n'assurant qu'un tiers de sa production. Plusieurs facteurs contribuent à cette consommation supérieure à la moyenne, notamment des conditions climatiques extrêmes et la longueur des distances qui séparent les centres urbains, à quoi s'ajoutent la faible fiscalité des combustibles et l'offre limitée de transports publics (Agence internationale de l'énergie, 2000*b*). Au total, les États-Unis émettent près de 50 pour cent de dioxyde de carbone par unité de PIB de plus que les pays européens et le Japon. En outre, aux États-Unis le volume des émissions produites par unité d'énergie consommée est supérieur à la moyenne de l'OCDE (tableau 32). La production d'électricité aux États-Unis, qui est responsable d'environ 40 pour cent des émissions de CO<sub>2</sub> et de 70 pour cent des émissions de SO<sub>2</sub>, engendre plus d'émissions par unité de production que dans les autres pays de l'OCDE, en partie du fait de la prépondérance des centrales au charbon (graphique 45). Dans le secteur des transports, où les différences relatives des intensités énergétiques sont les plus marquées, le rendement énergétique est faible par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE<sup>107</sup>. La demande grandissante de véhicules utilitaires légers, qui sont soumis à des normes de pollution atmosphérique et d'économie de carburant moins rigoureuses que celles appliquées aux voitures particulières, a fait reculer le rendement énergétique moyen depuis son point haut de 1988. Néanmoins, le rendement énergétique des nouvelles voitures particulières a augmenté de 44 pour cent de puis l'instauration en 1975 des normes de consommation de carburant.

A la différence de bon nombre de pays de l'OCDE qui font plus largement appel à des taxes environnementales, aux États-Unis la lutte contre la pollution atmosphérique privilégie les programmes de permis d'émission négociables, les investissements dans la recherche-développement, et les contrôles directs des émissions des véhicules et de la teneur en polluants des combustibles. Conformément au Clean Air Act, des systèmes de plafonnement et d'échanges des émissions

Graphique 44. Intensité et consommation d'énergie



1. Consommation totale d'énergie par unité de PIB, tonnes d'équivalent pétrole, parités de pouvoir d'achat de 1990.  
 Source : Agence internationale de l'énergie.

Tableau 32. Émissions de dioxyde de carbone<sup>1</sup>

1998

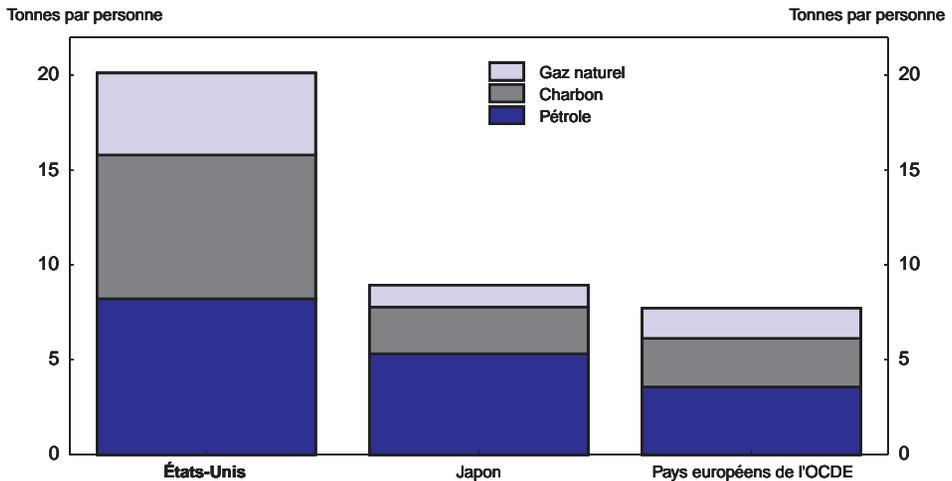
	États-Unis	Japon	Pays européens de l'OCDE
Total (millions de tonnes)	5 410	1 128	3 934
Part dans les émissions de la zone OCDE (pourcentage)	43.8	9,5	35,5
Émissions par unité d'énergie produite (équivalent pétrole)	2.48	2,21	2,26
Émissions par unité de PIB (tonnes par millier de dollars, PPA)	0.77	0,44	0,50
Émissions par habitant (tonnes par habitant)	20.1	8,9	7,7
<i>Sources d'émissions (pourcentage) :</i>			
Part due à :			
Production d'énergie	42.7	32,4	34,3
Transport	30.1	22,7	23,4
Industrie et autres sources	27.2	45,0	42,4

1. Émissions de CO<sub>2</sub> provenant de la combustion de carburant.

Source : Agence internationale de l'énergie (2000a).

Graphique 45. Émissions de dioxyde de carbone par habitant

1998



Source : Agence internationale de l'énergie (2000).

de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) ont été mis au point en 1992 et 1999 respectivement pour faciliter une réduction efficace des émissions par rapport au coût du dispositif<sup>108</sup>. (Pour plus de détails sur ces programmes, voir Council of Economic Advisers, 2000 et l'Étude 2000 de l'OCDE.) Le système relatif au SO<sub>2</sub>, qui relève de l'administration fédérale et qui est centré sur les émissions des centrales à combustibles fossiles dans la moitié orientale des États-Unis, est généralement considéré comme donnant d'excellents résultats. Le marché des permis est un marché étoffé et liquide, et les coûts ont été plus faibles qu'on ne l'avait initialement prévu. De plus, les émissions ont fortement diminué, s'établissant à des niveaux nettement inférieurs aux objectifs imposés, ce qui permet de mettre en réserve les permis non utilisés pour un usage ultérieur. Le dispositif plus récent relatif aux NO<sub>x</sub> couvre les grandes compagnies d'électricité ainsi que les chaudières et turbines industrielles dans neuf États de l'est qui ont conclu volontairement un accord d'échanges, mais son champ d'application doit être étendu à 19 États et au District de Columbia d'ici l'été 2004. Les émissions de NO<sub>x</sub> sont par ailleurs directement réglementées sur l'ensemble du pays pour les compagnies d'électricité utilisant des centrales au charbon. On met actuellement au point un projet pilote d'échanges volontaires d'émissions de carbone (« Chicago Climate Exchange ») pour les sociétés situées dans sept États du Midwest (Joyce Foundation, 2001). La première tranche pourrait être prête à démarrer au milieu de 2002, et les défenseurs de ce programme prévoient de l'étendre plus largement au fil des ans. L'objectif est de réduire les émissions de gaz à effet de serre des participants, notamment de dioxyde de carbone, peut-être de 5 pour cent sur cinq ans par rapport aux niveaux de 1999. Les sociétés participantes se verraient attribuer des permis d'émission négociables qu'elles pourraient acheter et vendre pour assurer la réduction prévue. Bien qu'un certain nombre de grandes sociétés participent à la conception de ce programme, on ne voit pas bien ce qui pourrait les inciter à participer à des réductions volontaires à moins que des plafonds obligatoires ne finissent par leur être imposés.

En novembre 1998, la précédente Administration des États-Unis avait signé le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Toutefois, au printemps 2001, le Président Bush a annoncé que les États-Unis ne ratifieraient pas l'accord, faisant valoir que le plan était trop onéreux à mettre en œuvre et qu'il était inefficace parce qu'il ne couvrait pas les 154 pays en développement membres des Nations Unies alors même que ces pays seront probablement à l'origine de l'essentiel de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin du siècle<sup>109</sup>. Le Protocole de Kyoto demande aux États-Unis de réduire de 7 pour cent par rapport à leurs niveaux moyens de 1990 ses émissions de six gaz à effet de serre entre 2008 et 2012. Cet objectif aurait été assez difficile à atteindre dans la mesure où les émissions de dioxyde de carbone avaient déjà augmenté de 11 pour cent entre 1990 et 1998. Selon des estimations de l'OCDE, la réalisation des objectifs de Kyoto pour les

émissions de CO<sub>2</sub> en l'absence d'échanges d'émissions pourrait entraîner une réduction du PIB réel des États-Unis d'environ 0.3 pour cent en 2010 (Burniaux, 2000). D'autres estiment que le coût pourrait être plus élevé. D'après un rapport officiel, dans le long terme le respect du Protocole de Kyoto par les États-Unis abaisserait le PIB potentiel de 0.8 pour cent en 2010 et réduirait sa croissance de 0.1 pour cent par an (Energy Information Administration, 1998). Il y aurait aussi des coûts transitoires qui dépendent des mesures d'accompagnement budgétaires et monétaires et qui pourraient abaisser encore le PIB effectif de 1 à 3½ pour cent. Le Protocole permet aux pays signataires de mettre au point un système de permis d'émission internationalement négociables ; certains pays ont demandé à ce que des restrictions soient imposées à ces échanges, mais les États-Unis et un certain nombre d'autres pays s'y sont opposés en arguant de l'alourdissement sensible du coût de respect des objectifs qui en résulterait (Council of Economic Advisers, 2000). A la suite de sa décision de se retirer du Protocole de Kyoto, l'Administration a demandé aux National Academies (les NAS) d'examiner les données scientifiques concernant le changement climatique et d'évaluer le rapport établi par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évaluation du climat (GIEC) des Nations Unies. Selon le rapport des NAS, rendu public en juin, « les gaz à effet de serre s'accumulent dans l'atmosphère terrestre du fait des activités humaines, ce qui entraîne... une élévation des températures » (National Research Council, 2001, page 1). Cette étude conclut que l'analyse du GIEC selon laquelle l'essentiel du réchauffement constaté au cours des 50 dernières années tient probablement à une élévation des concentrations de gaz à effet de serre « reflète parfaitement l'opinion actuelle de la communauté scientifique sur cette question ». Néanmoins, aussi bien le GIEC que les NAS soulignent l'ampleur des incertitudes qui entourent les prévisions actuelles concernant l'évolution du climat, et les NAS ont recommandé des recherches supplémentaires dans ce domaine. L'Administration a mis en place un groupe de travail au niveau du Cabinet qui, après avoir fait rapport sur les mesures actuelles et formulé des propositions pour des progrès scientifiques et technologiques, a été chargé d'élaborer des approches novatrices en conformité avec plusieurs principes fondamentaux : i) cohérence avec l'objectif à long terme de stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère ; ii) effectuer des mesures, en fonction des nouvelles données scientifiques, et prendre en compte ces mesures ; iii) faire preuve de flexibilité de manière à s'ajuster aux informations nouvelles et tirer parti des nouvelles technologies ; iv) maintenir la croissance économique et la prospérité ; v) développer les incitations fondées sur le marché et stimuler l'innovation technologique ; vi) participation mondiale, à l'inclusion des pays en développement.

Le plan énergétique de l'Administration recommandait notamment de fixer des niveaux obligatoires de réduction pour les émissions de dioxyde de soufre, d'oxydes d'azote et de mercure des centrales en faisant appel à des instruments fondés sur les mécanismes du marché comme les échanges d'émissions,

mais le président a abandonné son engagement antérieur à limiter les émissions de dioxyde de carbone des centrales électriques. L'Administration a également fait de timides propositions de crédits d'impôt pour encourager l'achat de voitures hybrides à bon rendement énergétique et de logements alimentés par l'énergie solaire, ainsi que le déblocage de crédits pour la mise au point de techniques propres de combustion du charbon et le développement de sources d'énergie renouvelables, et elle demande la construction de capacités nucléaires supplémentaires pour limiter les émissions de gaz à effet de serre. L'Administration réexamine un certain nombre d'autres décisions environnementales prises par le gouvernement précédent, concernant notamment le plafond fixé à la teneur de l'eau potable en arsenic et le Clean Water Act. En revanche, elle a entériné d'autres modifications, notamment les obligations plus rigoureuses de notification des émissions de plomb, l'imposition de plafonds plus stricts sur la teneur en soufre du gazole utilisé par les autobus et les camions, et les restrictions concernant la mise en valeur des zones humides.

### **Évolutions préoccupantes dans le secteur agricole**

En 1996, le gouvernement des États-Unis a adopté le Federal Agricultural Improvement and Reform (FAIR) Act, qui prévoyait l'application de nouvelles règles au secteur agricole jusqu'en 2002. Il s'agissait de faire plus largement intervenir les forces du marché dans les décisions de plantation, en dissociant les paiements de la production, en mettant fin au gel obligatoire des terres, en éliminant progressivement les soutiens des prix laitiers et en mettant en œuvre un certain nombre d'autres mesures de libéralisation de portée plus limitée. Les subventions traditionnellement liées à la production dont bénéficiaient les céréales, les oléagineux, le coton et le riz étaient remplacées par un barème fixe de paiements « transitoires » décroissants (Production Flexibility Contract payments) qui n'étaient pas liés aux plantations actuelles, et dont la valeur cumulée était fixée à 35 milliards de dollars sur les sept années de la période considérée. Les paiements compensatoires au titre de prêts (voir ci-dessous) dont bénéficiaient les principales cultures de plein champ étaient maintenus, et de nouveaux paiements étaient prévus pour la protection de l'environnement. Au moment de l'adoption de ce texte, on estimait que le FAIR Act ne permettrait de réaliser des économies budgétaires que sur les dernières années de la période considérée, dans la mesure où le niveau régulièrement élevé des prix du marché aurait entraîné une diminution des paiements de l'État dans le cadre d'un maintien de la législation de 1990 par rapport aux paiements en vertu de la législation révisée. On estimait toutefois que le soutien global diminuerait fortement dans les dernières années d'application du dispositif (2000-01).

Malheureusement, la situation a évolué de manière totalement différente : les dépenses fédérales totales ont atteint un niveau de 25 milliards de

dollars au cours du dernier exercice, près de quatre fois le niveau prévu en 1996 pour la stabilisation des revenus agricoles. Selon les calculs de l'OCDE, la quasi-totalité des efforts faits par les États-Unis depuis le milieu des années 80 pour réduire son soutien aux agriculteurs ont été annulés (tableau 33), alors que d'autres pays (en particulier le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Hongrie et la République tchèque) ont mieux réussi à préserver les réductions antérieurement obtenues<sup>110</sup>. En conséquence, les États-Unis représentent maintenant 20 pour cent du soutien total aux producteurs de la zone de l'OCDE, contre moins de 18 pour cent en moyenne sur la période 1986-88. Si l'on prend une mesure encore plus large – l'estimation du soutien total (EST)<sup>111</sup> –, la part des États-Unis a encore plus fortement augmenté, passant de 23 à 28 pour cent du total de l'OCDE. Si l'on en juge par l'estimation du soutien aux producteurs (ESP), le lait reste le produit le plus aidé ; par rapport aux recettes agricoles brutes, il figure avec le sucre et le blé parmi les produits ayant bénéficié du soutien le plus important ces dernières années. Les ESP concernant les céréales, les oléagineux et le riz suivent une tendance ascendante, au moins depuis 1998, le lait est le seul produit pour lequel on observe un léger recul de cet indicateur.

Dans le contexte du FAIR Act, on espérait que le marché exercerait une plus grande influence sur les décisions de production des agriculteurs américains et que ceux-ci deviendraient donc moins tributaires des paiements de l'État. Mais l'esprit de dépendance pourrait s'être accentué ces dernières années, puisque même les producteurs de fruits figurent désormais sur la liste des secteurs demandeurs et bénéficiaires de mesures de soutien<sup>112</sup>. Le principal effet de la loi a été de transformer certaines formes de paiement en d'autres, entraînant peut-être moins de distorsions. Du fait de la suppression des mises en jachère, les superficies plantées ont dans un premier temps fortement augmenté, au moins pour les oléagineux et dans une moindre mesure pour le maïs, les tonnages récoltés suivant la même évolution. Les prix ont de ce fait chuté à des niveaux exceptionnellement bas<sup>113</sup>, auxquels ils se sont pour l'essentiel maintenus ces dernières années. L'incidence de la faiblesse des prix du marché sur les revenus agricoles a été plus que compensée par quatre trains successifs de mesures d'aide d'urgence, de la fin de 1998 à la fin de 2000, qui prévoyaient l'équivalent de 25 milliards de paiements de transfert sur la base des résultats passés, de la production ou du revenu agricole global et non pas en fonction des superficies actuellement plantées (tableau 33)<sup>114</sup>. De ces trois points de vue, la part des États-Unis dans les paiements de la zone de l'OCDE est supérieure à la moitié. Néanmoins, le soutien traditionnel des prix du marché (essentiellement pour le lait et le sucre), avec les effets de distorsion qui en résultent, est resté la principale forme d'aide, malgré une tendance nettement décroissante au cours des dernières années. Même si les prix du marché ont été largement inférieurs aux coûts de production, la politique suivie – par le biais par exemple des paiements compensatoires au titre de prêts<sup>115</sup> et des paiements *ad hoc* – a eu pour effet de

Tableau 33. **Estimations du soutien à l'agriculture aux États-Unis**  
Millions de dollars, sauf indication contraire

	Niveau moyen 1986-88	Part du total de la zone OCDE en pourcentage	Niveau moyen 1998-2000	Part du total de la zone OCDE en pourcentage	Niveau 1998	Part du total de la zone OCDE en pourcentage	Niveau 1999	Part du total de la zone OCDE en pourcentage	Niveau 2000	Part du total de la zone OCDE en pourcentage
<b>A. Estimations dans le temps</b>										
Estimation du soutien aux producteurs (ESP)	41 859	17.7	50 884	19.8	48 935	19.3	54 762	20.0	48 957	19.9
<i>dont :</i>										
Soutien des prix du marché	19 551	10.7	20 271	11.9	23 598	13.9	21 544	11.8	15 670	9.9
Paielements en fonction de la production	2 921	24.3	7 909	50.7	4 697	38.9	9 799	55.4	9 229	54.1
Paielements en fonction de la superficie cultivée ou du nombre d'animaux	11 313	72.3	3 052	10.4	2 846	9.3	2 794	9.5	3 517	12.7
Paielements en fonction des droits passés	0	0.0	9 979	79.5	8 471	80.1	10 936	81.0	10 531	77.5
Paielements en fonction de l'utilisation d'intrants	6 526	32.4	6 429	30.2	6 116	28.1	6 510	29.1	6 661	33.9
Paielements en fonction des contraintes d'utilisation d'intrants	637	20.8	1 913	30.4	1 954	30.3	1 808	28.8	1 977	32.1
Paielements en fonction du revenu agricole global	912	39.2	1 331	53.2	1 252	54.5	1 371	55.1	1 371	50.4
ESP en pourcentage (c'est-à-dire l'ESP par rapport aux recettes agricoles brutes) <sup>1</sup>	25	39	23	35	23	34	25	37	22	34
Estimation du soutien aux consommateurs (ESC)	-9 142	5.5	-1 840	1.2	-5 586	3.6	-3 727	2.2	3 794	-2.6
ESC en pourcentage (c'est-à-dire ESC par rapport à la valeur de la consommation aux prix départ exploitation) <sup>1</sup>	-8	-33	-1	-28	-4	-27	-2	-30	2	-26
Estimation du soutien total (EST)	68 235	22.9	93 319	27.4	91 163	26.9	96 499	27.1	92 296	28.3
En pourcentage du PIB <sup>1</sup>	1.4	2.2	1.0	1.3	1.0	1.4	1.0	1.4	0.9	1.3
<b>B. Indicateurs par produit</b>										
Estimation du soutien aux producteurs										
Lait	11 641	25.4	13 410	29.8	15 389	30.5	13 792	30.4	11 049	28.2
Blé	4 801	26.0	5 127	28.3	4 185	22.7	5 712	29.1	5 484	33.6
Maïs	8 239	65.0	8 434	68.0	7 253	66.7	8 863	68.4	9 186	68.8
Autres céréales	1 306	11.9	1 049	11.0	1 017	9.1	1 081	10.8	1 049	14.0
Oléagineux	891	16.7	3 411	62.4	2 376	55.5	3 844	64.9	4 012	64.7
Viande bovine	1 456	6.2	1 162	4.1	943	3.3	1 237	4.1	1 306	5.1
Viande porcine	401	6.1	369	3.6	438	6.2	301	2.3	366	3.6
Volaille	1 159	28.6	704	14.3	661	21.6	716	14.6	734	10.8
Œufs	294	12.5	167	9.6	163	8.3	170	9.1	169	12.2
Riz	867	3.2	582	2.2	293	1.3	685	2.5	769	2.6
Sucre	1 152	20.0	1 278	19.0	1 267	18.5	1 571	20.8	995	17.2

Tableau 33. **Estimations du soutien à l'agriculture aux États-Unis (suite)**  
Millions de dollars, sauf indication contraire

	Niveau moyen 1986-88	Moyenne OCDE	Niveau moyen 1998-2000	Moyenne OCDE	Niveau moyen 1998	Moyenne OCDE	Niveau moyen 1999	Moyenne OCDE	Niveau moyen 2000	Moyenne OCDE
<b>ESP en pourcentage</b>										
Lait	60	58	55	52	61	56	56	52	50	48
Blé	49	48	45	42	38	40	49	45	49	40
Maïs	38	40	31	32	28	29	33	34	33	34
Autres céréales	40	51	41	48	40	53	41	51	41	41
Oléagineux	8	26	20	22	15	17	23	23	23	25
Viande bovine	6	33	4	35	3	37	4	37	4	32
Viande porcine	4	14	4	23	5	16	4	32	4	22
Volaille	13	16	4	13	4	8	4	13	4	18
Œufs	9	15	4	10	4	12	4	11	4	9
Riz	52	81	31	79	15	74	36	79	41	82
Sucre	58	54	61	54	56	51	79	61	47	50
<b>ESC en pourcentage</b>										
Lait	-54	n.d.	-46	n.d.	-54	n.d.	-48	n.d.	-37	n.d.
Blé	3	n.d.	25	n.d.	24	n.d.	25	n.d.	25	n.d.
Maïs	10	n.d.	17	n.d.	16	n.d.	16	n.d.	18	n.d.
Autres céréales	3	n.d.	17	n.d.	16	n.d.	17	n.d.	18	n.d.
Oléagineux	2	n.d.	4	n.d.	4	n.d.	4	n.d.	4	n.d.
Viande bovine	6	n.d.	4	n.d.	3	n.d.	4	n.d.	4	n.d.
Viande porcine	10	n.d.	26	n.d.	26	n.d.	29	n.d.	24	n.d.
Volaille	-1	n.d.	10	n.d.	10	n.d.	9	n.d.	10	n.d.
Œufs	1	n.d.	9	n.d.	9	n.d.	9	n.d.	9	n.d.
Riz	15	n.d.	22	n.d.	21	n.d.	24	n.d.	22	n.d.
Sucre	-65	n.d.	-63	n.d.	-61	n.d.	-83	n.d.	-47	n.d.

1. Les chiffres pour la colonne intitulée « Part du total de la zone OCDE, en pourcentage » sont les niveaux pour le total de la zone OCDE en pourcentage.

Source : OCDE (2001) et calculs de l'OCDE.

protéger les revenus agricoles et de porter les rendements effectifs des agriculteurs bien au-dessus des niveaux du marché, empêchant tout ajustement de l'offre par une réduction des superficies ou de la consommation d'intrants<sup>116</sup>. Ceci a probablement contribué à maintenir les prix à un faible niveau tant sur le marché intérieur que sur le marché mondial. De plus, le fait que des paiements d'urgence aient été effectués pendant quatre années consécutives donne à penser que des considérations d'aléa moral sont probablement intervenues, la décision de rester ou non en activité étant désormais fondée sur la probabilité de voir ces paiements se reproduire. Si tel est le cas, le désir exprimé par les autorités à l'époque de l'adoption du FAIR Act de laisser le marché intervenir plus largement dans les décisions de production des agriculteurs se trouverait alors battu en brèche.

Un autre objectif de longue date de la législation agricole des États-Unis est de protéger les revenus des agriculteurs – le désir étant du double point de vue de la politique régionale et de la politique de distribution des revenus de veiller à ce qu'ils restent proches de ceux des ménages non agricoles. De fait, les versements de l'État représentaient environ la moitié des revenus agricoles nets en 2000. On craint qu'en l'absence d'intervention du gouvernement la population rurale ne décline<sup>117</sup>. Dans ce contexte, il convient de noter que les programmes gouvernementaux sont très peu efficaces à cet égard, puisque l'écrasante majorité des paiements sont faits à des ménages à revenu élevé. Il ressort de chiffres non officiels que 10 pour cent seulement des bénéficiaires avaient reçu 61 pour cent des subventions agricoles en 1996-98 et une part encore plus élevée des indemnités au titre de catastrophes naturelles. En conséquence, même des dépenses substantielles ne peuvent empêcher le dépeuplement de certaines régions<sup>118</sup>. Une autre distorsion découlant de la structure actuelle des programmes agricoles tient à la capitalisation des paiements correspondants dans les prix des terres. Selon des estimations, les paiements de l'État ont majoré les valeurs foncières de quelque 25 pour cent en 1998-2001, et la progression est continue depuis la forte hausse de 4 pour cent sur la période 1972-81 (Offutt, 2000). Il importe cependant surtout de souligner que les revenus moyens des ménages ruraux sont supérieurs à ceux de leurs homologues des autres secteurs : les ménages ruraux gagnaient en moyenne 59 734 dollars en 1998 (et 64 347 dollars en 1999), alors que la moyenne nationale était seulement de l'ordre de 52 000 dollars (55 000 dollars en 1999) (tableau 34). Seules les 7.3 pour cent d'exploitations classées comme « petites exploitations à ressources limitées » ont des revenus nettement insuffisants. Malgré cela, une seule exploitation sur cinq dans ce groupe bénéficie de paiements directs, contre plus d'une pour trois dans l'ensemble du pays et plus de trois sur quatre dans certaines catégories de grosses exploitations. Par ailleurs, ces paiements sont faibles, dans la mesure où les exploitations concernées ne possèdent qu'environ 1 pour cent de la totalité des terres et que leur part est encore plus faible en termes de production. Il existe certes une autre catégorie d'exploitations (« Farming occupation/Low sales farms ») qui représentent plus de

Tableau 34. **Revenu agricole, paiements directs du gouvernement et autres caractéristiques agricoles, 1998**

Dollars, sauf indication contraire

	Ensemble des ménages agricoles	Petites exploitations aux ressources limitées	Petites exploitations de retraités	Petites exploitations de style résidentiel	Exploitations à revenus agricoles limités	Exploitations à revenus agricoles élevés	Grandes exploitations familiales	Très grandes exploitations familiales	Exploitations non familiales
Nombre	2 064 709	150 268	290 938	834 321	422 205	171 469	91 939	61 273	42 296
Revenu moyen du ménage	59 734	9 924	45 659	72 081	34 773	50 180	106 541	209 105	–
<i>dont</i> : Revenu non agricole	52 628	13 153	47 158	76 390	37 186	28 717	47 252	33 240	–
Paiement direct moyen au titre du programme	4 488	722	1 566	993	2 833	12 870	24 539	29 971	8 970
Paiement moyen par bénéficiaire	12 343	3 615	5 578	4 189	6 403	17 022	32 185	51 589	19 704
Part des paiements	100.0	1.2	4.9	8.9	12.9	23.8	24.3	19.8	4.1
Part bénéficiant de paiements (%)	36.4	20.0	28.1	23.7	44.2	75.6	76.2	58.1	45.5
Autres caractéristiques :									
Âge moyen	54	58	70	49	58	50	50	49	53
Part des personnes de plus de 65 ans (%)	26.1	49.2	75.9	5.2	36.0	14.0	9.8	9.4	21.7
Part des personnes sans diplôme d'enseignement secondaire (%)	15.3	46.9	25.2	6.2	21.5	8.8	7.9	7.5	–
Part des personnes ayant un diplôme d'enseignement supérieur (%)	18.9	n.d.	16.2	21.9	13.7	18.9	28.1	25.1	34.8
Nombre total d'heures ouvrées par an sur l'exploitation par le chef de ménage et son épouse	1 854	1 218	921	1 140	2 596	3 814	3 803	3 611	2 063
Part des exploitations	100.0	7.3	14.1	40.4	20.4	8.3	4.5	3.0	2.0
Part de la valeur de la production	100.0	0.8	1.8	6.0	7.8	16.9	16.6	36.5	13.5
Part des actifs	100.0	1.1	11.9	22.4	21.8	12.2	10.3	13.2	7.1
Part des terres possédées	100.0	1.2	10.2	15.7	24.4	16.8	11.2	10.0	10.5
Pourcentage d'entreprises constituées en sociétés	4.3	n.d.	n.d.	0.9	2.4	6.4	19.5	17.1	66.6
Pourcentage d'exploitations endettées > 40 pour cent des actifs	9.6	10.5	1.2	9.2	5.6	14.3	16.0	27.4	n.d.
Valeur nette moyenne									
– total	492 195	78 718	535 943	347 909	576 402	669 458	944 533	1 508 151	n.d.
– exploitation seulement	408 377	66 092	429 926	256 571	494 745	599 501	859 591	1 405 548	n.d.

Source : Hoppe (2001) et calculs de l'OCDE.

20 pour cent du total, et dont les revenus semblent nettement inférieurs à la moyenne. Néanmoins, dans ces deux catégories, on compte un pourcentage élevé d'agriculteurs âgés qui travaillent moins que leurs homologues vivant sur d'autres catégories d'exploitation, préférant peut-être disposer à la marge de plus de loisirs que de revenus plus importants. De plus, ce dernier groupe – ainsi que la plupart des autres – dispose d'un patrimoine net très confortable<sup>119</sup>, ce qui conduit à s'interroger sur l'intérêt de leur fournir des aides publiques.

Un autre objectif à moyen terme a été de rendre la production agricole plus respectueuse de l'environnement, et le projet de nouvelle loi agricole que vient d'adopter la Chambre des Représentants va nettement dans ce sens. A cet égard, la consommation d'eau a été légèrement réduite, bien que l'agriculture représente encore 40 pour cent de la consommation totale d'eau, soit légèrement moins que la moyenne de 44 pour cent de la zone de l'OCDE (OCDE, 2001*b*). La raison directe en est le niveau plus faible des redevances demandées aux agriculteurs (comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE) : de la moitié à seulement 8 pour cent des redevances acquittées par les consommateurs industriels d'eau de qualité comparable. Pris isolément, les chiffres de l'OCDE montrent qu'en faisant appel à des méthodes de culture propres à conserver les sols, on a effectivement réduit la menace qui pesait sur la productivité des terres arables. Néanmoins, environ le tiers des terres agricoles continue de souffrir de l'action érosive du vent et de l'eau qui pourrait nuire à la productivité des sols à long terme. Entre 1985-87 et 1995-97, l'efficacité de la fertilisation azotée a régulièrement diminué (les excédents ont augmenté fortement) pour s'établir à un niveau inférieur à celui du pays moyen de l'OCDE, et les quantités d'azote et de phosphore qui atteignent les eaux de surface sont plus faibles qu'avant l'adoption du Clean Water Act de 1972. L'utilisation des pesticides n'a pratiquement pas évolué jusqu'en 1993, alors que beaucoup d'autres pays Membres de l'OCDE réussissaient à la réduire fortement (dans l'Union européenne, par exemple, la consommation a chuté de 24 pour cent). Cinquante-sept pour cent de l'ensemble des espèces menacées l'étaient, en totalité ou en partie, à cause des activités agricoles en 1995 (Lewandowski et Ingram, 1999). En fait, les pressions exercées par l'agriculture sur l'environnement se renforceront probablement au cours des vingt prochaines années en raison de la croissance attendue de la production agricole (contrairement à ce qui est prévu dans d'autres régions de l'OCDE comme l'Union européenne et le Japon) (OCDE, 2001*c*). De plus, l'agriculture biologique est assez peu développée, tandis que 72 pour cent des superficies mondiales consacrées à des cultures transgéniques se trouvent aux États-Unis (soit environ 16 pour cent des terres arables).

Il est difficile de dire comment évoluera la politique agricole dans l'avenir immédiat. L'Administration a proposé de réduire d'environ 10 pour cent (près de 6 milliards de dollars) le budget du ministère de l'agriculture dans le cadre du budget de l'exercice 2002 par rapport aux dernières estimations concernant

l'exercice 2001, mais les crédits seraient encore supérieurs aux chiffres votés pour l'exercice en cours : la réduction est entièrement imputable à la suppression des paiements d'urgence (qui se sont élevés à 6.9 milliards de dollars pour l'exercice 2001). Par ailleurs, l'Administration cherche à éliminer un certain nombre de programmes environnementaux (la réserve de zones humides par exemple) tout en rémunérant davantage les efforts de conservation, et elle favorise un remplacement progressif des prêts directs par des prêts garantis par le biais du Farm Service Agency (FSA)<sup>120</sup>. Elle souhaite en outre réduire légèrement les subventions et les crédits à l'exportation. Néanmoins, la résolution budgétaire (non contraignante) adoptée au printemps dernier par le Congrès a autorisé des dépenses au titre des programmes de soutien pour les années 2002-11 en excédent des financements spécifiés dans la prévision de référence de la Commodity Credit Corporation, à raison de 74 milliards de dollars, plus 5.5 milliards de dollars supplémentaires d'aides directes au revenu au cours de l'exercice 2001<sup>121</sup>. Ce chiffre est nettement inférieur aux 117 milliards de dollars demandés par les groupes de pression agricoles, et il est inférieur au précédent chiffre de référence de 9.5 milliards de dollars par an. Néanmoins, comme on l'a vu au chapitre II, il est très probable que lorsque les projets de loi de finance seront arrêtés à l'automne et que la nouvelle loi agricole entrera en vigueur, le niveau de dépenses sera nettement plus élevé.

A moyen terme, la réforme pourrait être étroitement liée au succès ou à l'échec des discussions actuellement menées sous les auspices de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>122</sup>. C'est en juin 2000 que les États-Unis ont défini leur position dans les négociations internationales, se fondant sur les tout derniers travaux officiels de recherche (Burfisher, 2001), selon lesquels les distorsions induites au niveau mondial par les politiques suivies pourraient entraîner une perte mondiale de bien-être de l'ordre de 56 milliards de dollars par an<sup>123</sup>. On peut la résumer comme suit : forte réduction des droits de douane par rapport aux niveaux appliqués plutôt que par rapport aux niveaux consolidés plus élevés ; élargissement des contingents tarifaires ; suppression des subventions à l'exportation ; interdiction pour d'autres pays que les pays en développement d'utiliser des taxes à l'exportation ; suppression des sauvegardes agricoles spéciales ; renforcement des disciplines applicables aux entreprises de commerce d'État ; simplification des règles concernant le soutien intérieur ; imposition d'un plafond aux aides qui faussent les échanges, proportionnel à la valeur de la production, qui s'appliquerait à tous les pays ; et application des disciplines négociées à l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation dont les États-Unis est l'un des premiers pays à se prévaloir. Entre-temps, le secteur agricole reste l'un des principaux fournisseurs d'affaires aux mécanismes de règlement des différends de l'OMC et de l'ALENA (encadré 11)<sup>124</sup>.

Le débat sur l'avenir de la loi agricole commence à s'animer. Rares sont ceux qui préconisent le maintien en l'état des politiques en vigueur. Bien qu'elles

### Encadré 11. **Différends commerciaux des États-Unis faisant intervenir des produits agricoles**

Les États-Unis ont déposé plusieurs plaintes auprès de l'OMC contre leurs partenaires de l'OCDE concernant des produits agricoles. Ainsi, une action est en cours contre le refus de l'Union européenne d'autoriser l'importation de viande de bœuf traitée au moyen de l'une quelconque de six hormones de croissance, le régime de subvention des exportations de produits laitiers du Canada (avec la Nouvelle-Zélande), les droits de douane appliqués par la Belgique sur le riz entre juillet 1997 et la fin de 1998, et les droits antidumping du Mexique sur l'isoglucose en provenance des États-Unis et ses mesures affectant le commerce de porcs vivants. Les États-Unis utilisent également leurs propres pouvoirs en vertu de l'article 301 pour examiner si les pratiques de vente de la Commission canadienne du blé sont préjudiciables aux producteurs des États-Unis. D'autres dossiers ont été récemment réglés : la Corée s'est conformée au rapport d'un groupe spécial sur son dispositif réglementaire que l'on accusait d'introduire une discrimination à l'encontre de la viande de bœuf importée ; et le différend existant de longue date avec l'Union européenne (UE) concernant les importations de bananes a pris fin en avril 2001 avec une promesse de l'UE de supprimer tous les contingents applicables aux bananes d'ici la fin de 2005 et, dans l'intervalle, de transférer provisoirement un contingent de 100 000 tonnes à des bananes en provenance d'Amérique latine (principalement produites par une société des États-Unis).

Néanmoins, les États-Unis ont aussi été en position de défendeur dans plusieurs différends à l'OMC et à l'ALENA ayant trait à des produits agricoles. En juin 2001, ils se sont conformés à une décision de l'OMC concernant un différend avec l'UE sur des mesures de sauvegarde imposées par les États-Unis aux importations de gluten de blé en provenance de l'UE en abandonnant cette mesure en faveur d'un versement de 40 millions de dollars à l'industrie concernée au cours des deux prochaines années. Ceci permettait que la mesure de rétorsion prise par l'UE consistant à imposer un contingent tarifaire aux importations de produits d'alimentation animale à base de gluten de maïs en provenance des États-Unis, qui était entrée en vigueur en janvier 2001, soit abandonnée à cette même date. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fait objection à une mesure de sauvegarde (contingent tarifaire) prise en 1999 sur les importations de viande d'agneau des États-Unis, ce qui a conduit à une décision finale de l'OMC qui reconnaissait dans une large mesure les arguments des demandeurs ; les États-Unis ont l'intention de supprimer la mesure le 15 novembre 2001 et d'octroyer 42.7 millions de dollars d'aides supplémentaires jusqu'à la fin de l'exercice 2003 pour aider le secteur à poursuivre son ajustement à la concurrence des importations. Enfin, dans le cadre de l'ALENA, les États-Unis ont également eu à se défendre contre des accusations formulées par le Mexique concernant le sucre et les avocats et par le Canada concernant les pommes de terre, bien qu'aucune de ces deux affaires n'ait donné lieu à la création d'un groupe spécial de règlement des différends. Les deux premiers dossiers n'ont pas encore été réglés mais le dernier s'est conclu par un accord sur un protocole phytosanitaire en avril 2001.

aient évité aux revenus agricoles d'être touchés de plein fouet par le faible niveau des prix de produits de base<sup>125</sup>, d'aucuns leur ont reproché d'avoir maintenu la production à des niveaux excessifs, d'avoir donné l'impression erronée que les marchés agricoles étaient incapables de procéder à une affectation efficiente des ressources et de faire porter par le reste du monde la responsabilité de l'ajustement parce que les États-Unis n'assurent plus un prix plancher mondial. Certains participants sont favorables au retour aux politiques antérieures (qui faisaient une plus large place aux paiements compensatoires), malgré les distorsions que cela entraînerait au niveau de la production. D'autres encore souhaitent que les paiements anticonjoncturels soient liés plus étroitement et plus explicitement aux revenus agricoles globaux, mais on retrouverait alors le problème d'aléa moral inhérent à la législation en vigueur<sup>126</sup>. Le ministère de l'Agriculture a examiné les effets d'une plus large application du critère de ressources aux transferts publics (Offutt, 2000 ; Gundersen *et al.*, 2000)<sup>127</sup>, mais cette approche n'a guère rencontré de succès dans la mesure où elle montrerait plus clairement que ces transferts sont devenus une sorte d'aide sociale, même s'ils tendent à se réduire. De plus, certains ont fait observer que si le but souhaité est de sauver l'exploitation agricole familiale, les paiements devraient être mieux ciblés sur ce type d'exploitation (Penn, 2001). D'autres enfin ont suggéré de lier certains paiements aux performances environnementales, qu'il s'agisse de lutter contre l'érosion ou de freiner l'expansion des terres cultivées, les paiements étant fonction des améliorations ou des résultats obtenus dans ces domaines (Claasen *et al.*, 2001).

### **Comment lancer un nouveau cycle de négociations commerciales dans un contexte de plus en plus tendu**

La nature des relations commerciales des États-Unis avec leurs partenaires de l'OCDE n'a pas fondamentalement changé depuis la dernière *Étude*, même si la situation a quelque peu évolué dans certains cas. Conscients des retombées bénéfiques du libre-échange sur la croissance et le développement, les États-Unis continuent de chercher à nouer d'étroites relations commerciales à l'échelle de la planète pour améliorer l'accès de leurs entreprises exportatrices actuelles et potentielles aux marchés étrangers. A cet égard, la nouvelle Administration, comme la précédente, est un ardent partisan de l'ouverture dès que possible d'un nouveau cycle de négociations commerciales, l'accord sur un ordre du jour devant probablement se faire lors de la réunion ministérielle de l'OMC en novembre 2001 à Doha (Qatar). Les États-Unis sont d'avis que cet ordre du jour devrait être relativement limité afin d'accroître au maximum les chances de succès, mais d'autres intervenants importants sont favorables à un programme plus vaste, et un accord a, semble-t-il, été trouvé avec l'UE sur l'extension des négociations à l'investissement, à la concurrence et à l'environnement. Le lancement d'un nouveau cycle de négociations dépendra essentiellement du sort réservé aux tentatives faites par l'Administration pour obtenir du Congrès une Trade Promotion Authority

(TPA)<sup>128</sup>. Cela ne se fera sans doute pas sans difficulté, non que la majorité des membres du Congrès soient opposés à la libéralisation des échanges, mais plutôt parce qu'il existe de profondes divergences de vues sur l'ampleur du mandat qui devrait être accordé aux négociateurs des États-Unis. En particulier, depuis maintenant plusieurs années, la question de l'utilisation des enceintes commerciales multilatérales pour tenter d'obtenir une amélioration des normes dans les domaines des droits du travail et de l'environnement a été extrêmement controversée. L'Administration s'oppose à toutes les tentatives visant à lui lier trop étroitement les mains, même si elle reconnaît que ces objectifs figureront sur la liste des principaux objectifs de négociation des accords commerciaux futurs. Elle a également cherché à améliorer les chances de voir la TPA adoptée en promettant d'améliorer les programmes d'aide à l'ajustement dans le domaine de la formation. A la date de rédaction de cette Étude, un projet de loi accordant une TPA jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2005 venait d'être approuvé par la Commission des voies et moyens de la Chambre des Représentants. La Commission envisageait en outre un projet de loi réautorisant l'assistance au titre de l'ajustement commercial jusqu'à fin septembre 2003.

Les États-Unis ne se sont cependant pas limités au cadre de l'OMC pour poursuivre leurs efforts d'expansion des échanges. Ils ont continué d'appliquer une stratégie pluridisciplinaire. Certains observateurs craignent que, les États-Unis n'étant partie qu'à trois accords de libre-échange alors que l'on en compte actuellement plus de 130 dans le monde entier, les exportateurs américains ne soient battus par leurs rivaux étrangers dans la course au développement du commerce extérieur. Les États-Unis ont donc ardemment défendu le Free Trade of the Americas Agreement (FTAA) (Accord de libre-échange pan américain). Cette initiative, lancée par la précédente Administration, a fait un grand pas en avant au début de cette année lorsque la plupart des dirigeants de l'hémisphère sont convenus de lancer des négociations en mai 2002, le calendrier prévoyant qu'elles seront achevées à la fin de 2004 et que l'accord réalisé sera mis en œuvre d'ici la fin de 2005. On s'accorde largement à reconnaître l'impact que pourrait avoir un tel accord sur les exportations des États-Unis – actuellement quelque 110 milliards de dollars par an – vers les pays d'Amérique non membres de l'ALENA. Cette démarche incite également d'autres pays à lancer un nouveau cycle de négociations à l'OMC, pour que la libéralisation ne se limite pas aux Amériques. Les États-Unis sont également convenus de libérer les échanges avec la Jordanie (ce qui implique notamment des dispositions relatives au travail et à l'environnement)<sup>129</sup>, et de reconduire, année par année, des relations commerciales normales avec le Vietnam. Les États-Unis négocient également avec le Chili et Singapour. Dans le cadre de leurs relations avec les pays en développement en général, en 2000 ils ont adopté l'African Growth and Opportunity Act (loi sur la croissance et les perspectives en Afrique)<sup>130</sup> et ont l'intention d'autoriser à nouveau le Système généralisé de préférences qui est venu à expiration à la fin de

septembre 2001 (un projet de loi est examiné actuellement par la Chambre des Représentants). Ils n'ont cependant pas imité l'UE qui a récemment décidé d'offrir à la quasi-totalité des producteurs des pays en développement les plus pauvres l'accès aux marchés de ses membres en franchise de droits et de contingents.

Néanmoins, si les diplomates américains chargés des problèmes commerciaux se sont employés à faire avancer le programme de libéralisation des échanges, ils ont aussi consacré de plus en plus de temps à un nombre croissant de différends commerciaux, certains nouveaux et d'autres vieux de plusieurs dizaines d'années. Parmi les principaux d'entre eux, plusieurs concernent des produits agricoles et ont été discutés dans la section précédente. Quelques autres domaines de désaccord sont également apparus. Les États-Unis continuent de faire usage de la possibilité qui leur est donnée d'imposer des droits antidumping, malgré les coûts qui en résultent sous forme de hausses des prix pour les consommateurs américains et autres acheteurs de produits importés, mais aussi de préjudices causés à l'image et à la réputation du pays réputé être un ardent défenseur du libre-échange (Congressional Budget Office, 2001*d*). Le nombre de procédures engagées et de nouvelles mesures prises s'est réduit depuis le début de 1995, date de l'adoption des accords d'Uruguay, de même que les taux des droits initiaux, mais la durée moyenne des mesures actives s'est allongée malgré les résultats obtenus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 grâce aux réexamens à l'extinction de la mesure, rendus obligatoires par le nouveau code anti-dumping de l'OMC (tableau 35). Un nombre relativement élevé de mesu-

Tableau 35. Mesures antidumping aux États-Unis et à l'étranger

	Niveaux		Classement <sup>1</sup>	
	Avant l'adoption de l'Accord du Cycle d'Uruguay <sup>2</sup>	Après l'adoption de l'Accord du Cycle d'Uruguay <sup>3</sup>	Avant l'adoption de l'Accord du Cycle d'Uruguay <sup>2</sup>	Après l'adoption de l'Accord du Cycle d'Uruguay <sup>3</sup>
Nombre moyen d'actions entreprises par an	53.4	26.4	1st/27	3rd/72
Nombre moyen de nouvelles mesures imposées par an	23.2	16.4	1st/25	2nd/66
Nombre de mesures actives	281	267	1st/52	1st/54
Taux initial du droit antidumping				
– Moyen	56.2	47.6	2nd/14	10th/21
– Médian	37.9	30.9	3rd/14	13th/21
Durée jusqu'à présent, en année, des mesures actives				
– Moyenne	7.3	8.2	1st/16	1st/25
– Médiane	7.0	7.2	1st/16	2nd/25

1. Les classements sont effectués sur le nombre de pays pour lesquels il a été possible de faire le calcul.

2. Les moyennes sont calculées sur la période 1990-94. Les autres chiffres sont ceux du 31 décembre 1994.

3. Les moyennes sont calculées sur la période 1995-99. Les autres chiffres sont ceux du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Source : Congressional Budget Office (2001*d*).

res prises par les États-Unis sont encore en vigueur, l'activité économique étant restée soutenue, au moins jusqu'à la fin de 2000<sup>131</sup>. Le fait est que le nombre de nouvelles actions engagées par les États-Unis en 2000 a été le même qu'en 1999, alors qu'il baissait fortement partout ailleurs<sup>132</sup>. Les mesures antidumping ont également pris un caractère plus général. Premièrement, en novembre 2000, le Continued Dumping and Subsidy Offset Act (« amendement Byrd ») a été voté. Ce texte attribue le produit des actions antidumping et droits compensateurs à ceux qui ont déposé les premières pétitions dans ce sens. Cela risque d'accélérer le recours international aux procédures antidumping. La loi a été rapidement contestée à l'OMC par le Japon, l'Union européenne, l'Australie, la Corée et d'autres pays au mois de décembre, et à l'issue de consultations un groupe spécial a été mis sur pied. Deuxièmement, le Titre VII rarement utilisé du 1916 Revenue Act (appelé ci-après l'antidumping Act)<sup>133</sup> est désormais censé être abrogé dès la fin de cette année ; à la suite de plaintes formulées par l'Union européenne et le Japon, en février 2001 un groupe spécial de l'OMC a jugé ce texte contraire aux règles de l'OMC.

C'est dans le secteur de la sidérurgie que les tensions sont montées le plus rapidement et le plus ouvertement. Le ralentissement de la conjoncture mondiale ayant surtout concerné l'industrie manufacturière et les producteurs des États-Unis souffrant de la bonne tenue du dollar, la demande d'acier s'est effondrée au cours de l'année écoulée, et l'emploi aux États-Unis a encore diminué de 6¼ pour cent<sup>134</sup>. Globalement, les prix des produits sidérurgiques, qui s'étaient redressés sur les douze mois se terminant en mai 2000, ont chuté de 8½ pour cent au cours des 16 mois suivants. L'Administration Bush a indiqué qu'elle souhaiterait relancer les efforts faits pour parvenir à un accord multilatéral sur l'acier (des tentatives dans ce sens avaient été faites sporadiquement entre 1989 et 1997) afin de régler le problème de la surcapacité mondiale comme cela a été fait au début des années 90 dans le secteur de l'aluminium, et de supprimer progressivement les subventions au secteur de la sidérurgie<sup>135</sup>. Néanmoins, le nombre de pays concernés et d'entreprises productrices est beaucoup plus élevé que dans le secteur de l'aluminium, et il est donc extrêmement difficile de faire rentrer dans l'ordre ce qui peut être assimilé à une entente. La tentative faite pour mettre au point un accord international de réduction de la production a fait suite à une série de décisions défavorables rendues dans plusieurs affaires concernant la sidérurgie examinées par l'OMC au cours des dix ou douze derniers mois<sup>136</sup>. Tout dernièrement, une enquête (sur une mesure de sauvegarde) au titre de la section 201<sup>137</sup> a été lancée dans le cadre d'une vaste initiative annoncée en juin 2001 concernant la politique sidérurgique<sup>138</sup>. Les mesures de sauvegarde sont autorisées par les règles de l'OMC aussi longtemps qu'elles s'inscrivent dans le cadre du plan de restructuration d'un secteur et qu'elles ne sont pas appliquées pendant plus de trois ans. La Commission du commerce international examine actuellement si le secteur de la sidérurgie a subi des préjudices du fait d'importations, et devrait

rendre son rapport incessamment, mais les critères applicables au préjudice sont plus stricts que dans le cadre d'une procédure antidumping<sup>139</sup>. Il sera difficile de prouver que les importations ont été la cause première des difficultés du secteur, dans la mesure notamment où elles ont chuté d'environ 35 pour cent sur les sept premiers mois de cette année et où leur part est en baisse de plus de 3 points de pourcentage depuis 1998. Il semble en fait que les grandes entreprises intégrées ont perdu davantage de parts de marché au profit de petites aciéries locales qu'au profit des producteurs étrangers. Mais ces entreprises et leurs syndicats n'en demandent pas moins une aide au titre de leurs programmes d'assurance-maladie et de retraite<sup>140</sup>. On notera que la fourniture d'une aide au titre de la retraite aux producteurs du secteur de la sidérurgie est une vieille tradition aux États-Unis : de 1974 à 1999, la Pension Benefits Guarantee Corporation a versé quelque 2 milliards de dollars au titre des prestations de retraite des travailleurs de la sidérurgie. L'Emergency Steel Loan Guarantee Act de 1999 prévoit également des garanties de prêts (à concurrence de 85 pour cent du principal) pour un montant pouvant atteindre 1 milliard de dollars<sup>141</sup>. Enfin, les États qui hébergent des unités de production d'acier, notamment l'Illinois, le Maryland, l'Alabama et la Caroline du Nord, ont fourni une aide financière à ce secteur.

Un autre différend de longue date qui est revenu depuis peu au premier plan de l'actualité concerne le bois d'œuvre résineux. Ce secteur a toujours été soumis à la vive concurrence des producteurs canadiens, et les divergences des systèmes de gestion des ressources en bois d'œuvre des deux pays sont à l'origine de ce différend<sup>142</sup>. Ces tensions ont été mises en sourdine au cours des cinq dernières années à la suite de la conclusion d'un accord bilatéral sur le bois d'œuvre résineux (Softwood Lumber Agreement – SLA) qui prévoyait le versement par les exportateurs canadiens de droits progressifs sur les exportations (payables au gouvernement canadien) s'ils dépassaient leurs contingents préfixés<sup>143</sup>. Néanmoins, cet accord est venu à expiration à la fin de mars 2001. Aussitôt après, les producteurs des États-Unis ont demandé à appliquer des droits compensateurs et, pour la première fois, des droits antidumping. Dans une première décision datant du mois de mai, l'International Trade Commission des États-Unis a estimé que le bois d'œuvre canadien menaçait de porter préjudice au secteur américain. Un droit provisoire de 19,1 pour cent a été imposé, et le Commerce Department étudie actuellement s'il convient ou non d'imposer des droits rétroactifs additionnels de 39 pour cent en étudiant l'évolution du volume des exportations canadiennes vers les États-Unis au cours du deuxième trimestre de l'année. La décision devait intervenir à la fin d'octobre<sup>144</sup>. Le Canada semble prêt à s'engager dans une procédure longue et coûteuse en faisant appel aux mécanismes de règlement des différends de l'ALENA et, le cas échéant, de l'OMC pour faire régler ce problème une fois pour toutes. Les intérêts du secteur concurrent des États-Unis sont devenus plus hétérogènes au fil des ans parce que plusieurs producteurs ont fait d'importantes acquisitions au Canada. Des

constructeurs immobiliers et des consommateurs des États-Unis se sont associés pour soutenir la position du Canada à la suite de la publication d'estimations selon lesquelles l'accord sur le bois d'œuvre résineux aurait fait monter le prix du bois aux États-Unis de 50 dollars ou plus par millier de pieds-planches (20 pour cent), ce qui aurait suffi à augmenter de 800 à 1 300 dollars le coût d'une maison neuve aux États-Unis (Lindsey *et al.*, 2000). Enfin, il convient de mentionner que les producteurs des États-Unis eux-mêmes bénéficient d'un certain nombre de mesures gouvernementales que l'on pourrait assimiler à des subventions sectorielles, de dispositions fiscales fédérales (dont on estime qu'elles représentent 600 millions de dollars par an) ainsi que de crédits d'impôt et d'aides financières directes des États (Lindsey *et al.*, 2000).

La question qui revêt cependant la plus grande importance sur la scène internationale est presque certainement celle du traitement fiscal aux États-Unis de certaines recettes d'exportation déclarées en vertu d'un régime spécial pour alléger la charge fiscale des exportateurs. Ce différend a lui aussi une longue histoire. En 1971, les États-Unis ont adopté des dispositions créant une catégorie particulière de sociétés locales – les Domestic International Sales Corporations (DISC) – dont les recettes d'exportation bénéficiaient d'un taux d'imposition préférentiel lorsque certaines conditions étaient réunies. Ce dispositif visait en partie à répondre à ce que l'on considérait être comme un avantage à l'exportation accordé aux sociétés européennes, à savoir l'exonération d'impôt des dividendes de source étrangère dans certains pays européens. Ce régime n'a jamais été populaire auprès des autres pays qui y ont vu une subvention intolérable à l'exportation. En 1976, un groupe spécial du GATT a estimé que le régime DISC était une violation aux dispositions du GATT concernant les subventions à l'exportation. En 1984, dans le cadre de négociations commerciales générales avec l'Union européenne, les DISC ont été remplacés par les Foreign Sales Corporations (FSC) aux termes d'une loi qui réduisait quelque peu les avantages accordés aux activités d'exportation et qui exigeait que ces activités soient assurées par des entités étrangères constituées en sociétés. En novembre 1997, l'Union européenne a saisi l'OMC d'une plainte à l'encontre des États-Unis, qui a abouti en février 2000 à une décision selon laquelle le régime des FSC constituait une subvention intolérable à l'exportation. Les États-Unis avaient jusqu'à l'automne 2000 pour modifier ce dispositif, faute de quoi l'UE serait autorisée à imposer des sanctions. Le 15 novembre 2000, les États-Unis ont abrogé les dispositions existantes concernant les FSC et les ont remplacées par une forme d'imposition territoriale des revenus de source étrangère qui était censée se conformer à la décision de l'OMC (FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act). Néanmoins, les demandeurs ont jugé ces modifications insuffisantes, et l'OMC a été à nouveau invitée à déterminer si les États-Unis s'étaient ou non conformés à sa décision. Son jugement, rendu en août 2001, stipulait que la nouvelle législation n'était toujours pas conforme aux obligations des États-Unis dans le cadre de l'OMC en

matière de subventions à l'exportation. En octobre, les États-Unis ont annoncé leur intention de faire appel de cette décision, procédure qui devrait durer deux à trois mois. Il est évident que la menace de sanctions par l'Union européenne – dont on dit qu'elles pourraient toucher quelque 4 milliards de dollars d'exportations américaines par an, soit le montant de loin le plus important jamais envisagé dans un différend multilatéral – pèse sur l'ensemble du système commercial mondial, rendant d'autant plus difficile le règlement d'autres différends, notamment en ce qui concerne le lancement d'un nouveau cycle de libéralisation des échanges.

## Notes

1. Pour la moitié des ménages qui possédaient des titres sous une forme ou sous une autre, la valeur médiane du total des avoirs était de 25 000 dollars en 1998 contre 10 800 en 1989 (Kennickell *et al.*, 2000).
2. En revanche, la variation sur douze mois de l'indice implicite des prix de la consommation privée a été de 2.5 pour cent en 2000. L'inflation mesurée par l'IPC est généralement plus forte que celle mesurée par l'indice implicite des prix de la consommation, en partie du fait de méthodes d'agrégation différentes, mais aussi parce que l'indice implicite couvre un plus large éventail de biens et de services, dont les prix tendent à augmenter plus lentement.
3. La courbe des rendements représente les écarts de rendement à différentes échéances sur un même instrument. Le marché des swaps de taux d'intérêt fixes est un marché très actif où les échéances stéréotypées permettent de mesurer aisément les taux d'intérêt à différentes échéances.
4. Selon l'indice des prix des logements à qualité constante de l'Office of Housing Enterprise Oversight.
5. Les versements des ménages au titre de l'impôt sur les gains en capital ont été exprimés en pourcentage des actions détenues directement et indirectement par les ménages à l'exclusion de celles qui sont détenues sous une forme défiscalisée, notamment dans des comptes de pension. Il faut cependant noter que tous les gains en capital ne proviennent pas de ventes d'actions.
6. En conséquence, le produit de la retenue à la source à la fin de l'exercice 2011 se trouvera encore réduit à raison d'un quart de la valeur de la réduction dans l'année civile 2010. Ce pourcentage est plus élevé pour les catégories à hauts revenus dont les obligations fiscales ne sont déterminées que sept mois après le début de l'exercice budgétaire et quatre mois après la fin de l'année civile correspondante. Pour les impôts sur les successions, qui sont réglés avec un retard considérable, l'abolition de l'impôt en 2010 réduira les recettes de l'exercice 2011, même si cet impôt était rétabli.
7. Ce calcul suppose un taux marginal de l'impôt fédéral de 28 pour cent, un taux d'imposition au niveau de l'État fédéré de 5 pour cent et des prélèvements d'assurance sociale de 12 pour cent. Dans ce cas, le taux d'imposition global approximatif est de 45 pour cent. Si le taux de l'impôt fédéral est ramené à 23 pour cent, le taux d'imposition global tombe à 40 pour cent. Le prix du revenu après impôt passe de 55 à 60 pour cent, soit une hausse de 9 pour cent.
8. Le taux de l'impôt fédéral diminue de  $(23-28)/28$ , c'est-à-dire de 17.9 pour cent. L'accroissement du revenu imposable est de 3.6 pour cent, de sorte que la baisse des recettes est de 14.9 pour cent une fois pris en compte l'effet de rétroaction : autrement dit, la perte initiale est compensée à raison de 16.6 pour cent.

9. Cette augmentation représente l'équivalent de la différence de 8 100 milliards de dollars entre la valeur actuelle des cotisations futures et celle des prestations (Gokhale *et al.*, 1999).
10. De fait, nombre de démographes pensent que l'allongement de l'espérance de vie sera plus rapide que ne l'envisagent les administrateurs de Social Security.
11. La plupart des programmes d'assurance des salariés sont aujourd'hui financés dans le cadre d'un réseau de soins coordonnés. Ce dispositif limite la possibilité pour l'assuré de choisir un médecin. Un praticien filtre l'accès aux spécialistes, et le prestataire négocie les prix avec certains spécialistes, ce qui restreint encore le choix de l'assuré.
12. Ces estimations se fondent sur le projet de loi bipartisan sur les droits des patients (Bipartisan Bill of Patients' Rights (S 889) de mai 2001).
13. Gale *et al.* (2001) proposent quelques principes pour une conception optimale de ce programme.
14. Par exemple, cinq États ne perçoivent pas d'impôt général sur les ventes, sept n'ont pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques et cinq ne connaissent pas l'impôt sur les sociétés.
15. Avant 1986, les principaux mécanismes de seuil de sortie ne s'appliquaient que pour le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité (EITC) et pour la réduction du taux de crédit au titre des enfants et autres personnes à charges.
16. En principe, si une option a une valeur de marché facilement déterminable, elle peut être taxée. Toutefois, les stocks-options attribuées aux salariés présentent un certain nombre de caractéristiques qui font qu'elles ne correspondent pas aux options négociées sur un marché. Par exemple, le bénéficiaire n'en acquiert la propriété qu'à l'expiration d'un certain délai et leur durée de validité est généralement bien supérieure à celle des options négociées. L'IRS n'accepte pas fiscalement les valorisations fondées sur la théorie des options. En conséquence, presque toutes les options dites « non qualifiées » sont taxées au moment de la réalisation.
17. Le principal type de stocks-options visé dans ce paragraphe est la stock-option dite « non qualifiée » (NQSO), généralement taxée au moment de l'exercice, les plus-values ultérieures étant taxées sous le régime des plus-values. Les stocks-options dites « incitatives » ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu. Mais lorsque les actions sont finalement cédées, le montant de la réalisation est taxé dans sa totalité. Il ne peut être attribué à chaque salarié plus de 100 000 dollars par an d'options de ce type et il n'y a pas déductibilité de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. Cinq pour cent seulement des stocks-options sont attribués sous cette forme.
18. Ces résultats supposent des décisions séquentielles pour ce qui est du moment où les conjoints travaillent. Les modèles de décision conjointe ont une plus faible élasticité (Hoynes, 1996).
19. Voir, par exemple, Koskela et Schob (2000), Pearson et Scarpetta (2000) et Assouline *et al.* (1997) pour le premier résultat et Triest (1994) pour le deuxième.
20. L'un des éléments surprenants pour ce qui est de l'interaction entre les impôts et les transferts est que les travailleurs au chômage dont le conjoint ne travaille pas se trouvent soumis à un taux marginal d'imposition élevé en cas de revenus supplémentaires. Si l'apporteur principal de revenu qui est au chômage accepte un emploi à temps complet, le taux marginal d'imposition est de 68 pour cent. Le résultat est même pire en cas d'exercice d'un emploi à temps partiel, puisque le coin fiscal est supérieur à 100 pour cent.

21. Du fait de l'interaction entre ces facteurs, les couples avec un apporteur de revenu bénéficient d'une prime au mariage, alors que 61 pour cent des couples ayant un revenu de 100 000 dollars ont payé plus d'impôt que s'ils n'étaient pas mariés, la proportion étant de 78 pour cent si les deux conjoints travaillent. Au total, les « primes » et les « pénalités » étaient à peu près les mêmes (Bull *et al.* 1999). La « pénalité » pourrait également jouer contre le mariage (Rosebaum, 2000*b* ; et Eissa et Hoynes, 1999).
22. Le calcul peut être illustré par la formule ci-après. Supposons que la rémunération salariale brute augmente d'un dollar et que les taux d'imposition marginaux sont les suivants :
- l'employeur et le salarié acquittent chacun un prélèvement au titre de Social Security et de l'assurance hospitalière de  $r$  sur la rémunération salariale à l'exclusion des contributions patronales à Social Security et à l'assurance hospitalière ;
  - le taux de l'impôt d'État sur le revenu est  $s$  et s'applique à la rémunération salariale à l'exclusion de la contribution patronale à Social Security ;
  - le taux de l'impôt fédéral sur le revenu est  $f$  et s'applique à la rémunération salariale à l'exclusion de la contribution patronale à Social Security et des paiements d'impôts d'État sur le revenu.

Les paiements d'impôts marginaux sont alors les suivants :

- prélèvements Social Security et assurance hospitalière :  $2r/(1 + r)$
- impôt sur le revenu au niveau de l'État :  $s/(1 + r)$
- impôt fédéral sur le revenu :  $f(1 - s)/(1 + r)$ , si le contribuable pratique la déduction des dépenses réelles.

Le taux marginal global d'imposition est donné par la formule :  $(2r + s + f(1 - s))/(1 + r)$

Avec les valeurs suivantes :  $r = 0.0765$ ,  $s = 0.05$  et  $f = 0.15$ , le taux marginal global est de 32.1 pour cent.

23. La déduction atteignait 10 pour cent des gains soumis à l'impôt, ce qui réduisait effectivement le taux marginal d'imposition à 90 pour cent de sa valeur normale, dans la limite du plafond.
24. En 1999, le montant total des crédits d'impôt EITC représentait 31.9 milliards de dollars contre 3.9 milliards en 1979 (en dollars 1999). Aucun programme fédéral de lutte contre la pauvreté n'a connu un taux de croissance comparable.
25. En 1997, par exemple, environ 23.3 pour cent des bénéficiaires de l'EITC se trouvent dans la tranche de revenu correspondant à la phase d'entrée dans le dispositif ; ils reçoivent 22.3 pour cent des paiements totaux. Environ 18.2 pour cent se trouvent dans la phase intermédiaire ; ils reçoivent 26.4 pour cent des paiements totaux. Les autres bénéficiaires, soit 58.3 pour cent, se trouvent dans la tranche de revenus correspondant à la phase de sortie ; ils reçoivent 51.3 pour cent des paiements totaux (Holtz et Scholtz, 2001).
26. On trouve une observation similaire dans Bassanini et autres (1999).
27. A titre d'exemple, durant l'exercice 1998, la gestion du programme de bons alimentaires a coûté 4 milliards de dollars. Ce programme fournit des prestations à 8 millions de ménages chaque mois. En revanche le coût total de l'Administration fiscale (IRS) a atteint seulement 7.6 milliards de dollars.
28. La notion de « revenu rétrospectif » a été mise au point par Petska et autres (2000) pour permettre une comparaison avant et après les grandes réformes fiscales et pour obtenir un indicateur plus uniforme du revenu d'un exercice fiscal à l'autre. Le revenu

rétrospectif est calculé en prenant en compte les mêmes éléments de revenu et de déduction pour le calcul du revenu de chaque exercice, à partir des rubriques qui figurent dans la déclaration d'impôt pour l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques. Elle retient les exercices 1979 à 1986 pour déterminer les éléments de revenu et de déduction qui sont ensuite appliqués aux années ultérieures, de manière à avoir les mêmes éléments de revenu pour toutes les années. La notion de revenu rétrospectif (fondée sur les données fiscales) offre un avantage par rapport aux données de recensement : elle permet d'obtenir un échantillonnage plus complet des niveaux élevés de revenu et elle prend en compte les plus-values réalisées, composante importante des revenus élevés. Toutefois, les transferts au titre des dispositifs de protection sociale et les prestations de Social Security ne sont pas pris en compte dans les données fiscales, ce qui surestime la part du quintile inférieur de revenu dans l'impôt.

29. Les estimations de Petska et autres (2000) montrent que les coefficients de Gini ont augmenté au cours de la période de 19 ans à la fois pour la distribution des revenus avant impôt et pour celle après impôt. Toutefois, l'impôt fédéral sur le revenu a contribué à diminuer le coefficient de Gini pour toutes les années du fait de sa progressivité. Cette conclusion est conforme aux estimations de la distribution des revenus après impôt et transferts obtenues sur la base des données de recensement (Forster, 2000).
30. Bien que de très nombreux éléments tendent à démontrer que les réformes fiscales sont à l'origine de l'accroissement de l'inégalité des revenus, Slemrod et Bakija (2000) font valoir que la hausse rapide de la part des individus les plus fortunés dans les revenus entre 1994 et 1996 ne peut s'expliquer par la fiscalité, puisque celle-ci n'a pas été modifiée au cours de ces années.
31. L'inégalité des revenus au cours de la vie entière est susceptible d'être plus faible qu'à un instant donné, car il existe une grande mobilité entre catégories de revenus d'une année à l'autre. Les comparaisons internationales de cette mobilité sont difficiles faute de données de panel comparables. Une comparaison entre les États-Unis et l'Allemagne a mis en évidence « les profils étonnamment similaires de la mobilité d'un quintile à l'autre » (Burkhauser, Holtz-Eakin et Rhody, 1997).
32. Deux chercheurs (Gruber et Saez, 2000) ont proposé une méthodologie qui tente d'estimer les pondérations sociales implicites dans le système actuel d'imposition du revenu et de mettre au point un système fiscal optimal. Selon ces auteurs, un système optionnel pourrait comprendre des transferts forfaitaires aux personnes démunies qui seraient repris rapidement par l'impôt et des taux marginaux supérieurs relativement bas.
33. L'impôt sur l'épargne incite à substituer une certaine consommation actuelle à une consommation moindre à l'avenir, mais il appauvrit effectivement le contribuable, ce qui aura tendance à réduire la consommation actuelle.
34. Voir Laibson (1996) pour une analyse des conséquences de ce type de comportement.
35. L'investissement dans l'éducation consiste en grande partie à renoncer à un revenu, lequel, en tout état de cause, n'est pas taxé.
36. Il ne s'agit que d'un chiffre indicatif, puisqu'on ne tient pas compte des différences d'un pays à l'autre dans la composition du PIB ou dans la taxation des revenus qui ne sont pas inclus dans le PIB. Les statistiques nationales chiffrent le produit de l'impôt fédéral sur les sociétés à 2.1 pour cent du PIB en 2000.

37. L'impôt sur les sociétés perçu par l'État s'ajoute à l'impôt fédéral, mais au niveau de chaque État il est prélevé en proportion d'un ensemble d'éléments (travail, capital et chiffre d'affaires).
38. Cet avantage a coûté 6.5 milliards de dollars en 2000, soit 3 pour cent du produit total de l'impôt sur les sociétés.
39. Voir également Gravelle (1995) pour une synthèse des questions économiques et des options de politique fiscale envisagées par le Trésor pour remédier à cette situation.
40. L'amortissement accéléré des machines et outillages a coûté 33 milliards de dollars en 2001. Les estimations de Brazell et Mackie (2001) montrent que la combinaison d'un amortissement fiscal normal et d'un amortissement accéléré ne dépasse que légèrement l'amortissement économique. De plus, les taux d'amortissement économique ont été estimés pour la dernière fois il y a 20 ans et ont pu augmenter depuis lors.
41. Le régime FSC a été considéré comme une subvention à l'exportation illicite par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en février 2000 (voir le chapitre IV). Le Forum de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables a également inclus en 2000 le régime FSC dans la liste des pratiques fiscales potentiellement dommageables. Le nouveau régime lui-même a été jugé contraire aux règles de l'OMC en août 2001, mais cette décision fait l'objet d'un recours (voir au chapitre IV).
42. Si une certaine fraction du chiffre d'affaires de l'entreprise est réalisée dans l'État de production, la pondération du chiffre d'affaires n'est pas fondée purement et simplement sur la destination. Si cette fraction est élevée, on se trouve en fait en présence d'un impôt fondé sur l'origine.
43. Selon Goolsbee et Maydew (1999), pour l'État moyen, ramener la pondération pour la masse salariale d'un tiers à un quart augmente l'emploi manufacturier d'environ 1.1 pour cent à long terme, toutes choses égales par ailleurs.
44. Au total, l'importance relative des biens immobiliers dans le patrimoine des ménages a quelque peu diminué cette dernière décennie du fait de la forte hausse du cours des actions et des autres actifs financiers, mais les biens immobiliers représentaient encore 20 pour cent de l'actif total brut des ménages à la fin de 2000.
45. La vente de la résidence principale est exonérée d'impôt à hauteur de 250 000 dollars (500 000 pour un couple marié à déclaration conjointe). Cette mesure exonère de fait la plupart des logements de l'impôt sur les plus-values, puisque la valeur médiane des logements détenus par les 10 pour cent les plus riches n'était que de 250 000 dollars en 1998 (Kennickel *et al.*, 2000).
46. San Francisco-Oakland-San Jose, Los Angeles-Riverside-comté d'Orange, New York City – New Jersey, Boston, Washington, DC et Chicago.
47. En Suisse, des droits de mutation du patrimoine sont perçus au niveau des cantons. Aux États-Unis dix États fédérés perçoivent également des droits de succession. La plupart d'entre eux n'appliquent qu'un prélèvement de « cueillette », égal au crédit d'impôt fédéral sur les successions. Cela permet aux États de recouvrer des recettes d'impôt sur les successions sans alourdir la charge successorale totale de chaque individu. (Cependant, le crédit d'impôt doit être réduit entre 2002 et 2004, puis remplacé par une déduction en 2005.)
48. Ce crédit d'impôt est une déduction qui fait en sorte que ce montant puisse être donné ou légué au cours de l'existence.
49. Actuellement, une surtaxe de 5 pour cent frappe la succession imposable entre 10 et 17 millions de dollars, le crédit d'impôt successoral étant progressivement éliminé.

50. Ainsi, pour une donation qui serait soumise à un taux de 37 pour cent s'il s'agissait d'une succession, le taux effectif tombe à 27 pour cent.
51. Le calcul repose sur les hypothèses suivantes : le revenu initial est taxé à 39.6 pour cent, l'actif est détenu sous la forme d'une obligation de société dans un compte d'épargne classique à rendement nominal de 7.6 pour cent, avec une inflation de 2 pour cent. La succession est supérieure à 1 million de dollars et l'héritier est un petit-enfant ; elle est donc passible de l'impôt de 55 pour cent pour saut de génération.
52. Ce n'est pas le cas pour les transmissions entre vifs. Lorsque le donataire cède l'actif, l'impôt sur les plus-values pour la période antérieure à la donation est passible de l'impôt sur les plus-values.
53. La nouvelle loi fiscale prévoit certaines additions à la base de sorte que, en général, les héritiers de successions qui ne sont pas actuellement soumises à l'impôt successoral ne seront pas assujettis à l'impôt sur les plus-values lorsque la base à la valeur de report (carryover basis) sera en vigueur. Pour de nombreuses successions, la valeur du patrimoine sera toujours actualisée au décès et les individus seront encore incités à conserver des actifs à valeur accrue jusqu'à leur décès. En outre, les contribuables qui héritent d'actifs à valeur accrue passibles de l'impôt sur les plus-values seront sans doute encore incités à conserver ces actifs. Il n'est donc pas certain que l'effet de verrouillage sera moins prononcé avec la nouvelle loi qu'avec le dispositif précédent.
54. On peut définir de très nombreuses manières l'entrepreneur. L'une des possibilités est de qualifier d'entrepreneurs les personnes qui détiennent au moins 5 000 dollars d'actifs industriels ou commerciaux. Sur cette base, environ 8.7 pour cent des ménages sont des entrepreneurs (Gentry et Hubbard, 2000a).
55. On estimait en 1997 à plus de 3 milliards de dollars par an les pertes de recettes dues à la non-taxation des ventes inter-États (Duncan et McLure, 1997), et environ 5 milliards de dollars d'opérations de commerce électronique échappaient aux taxes générales sur les ventes en 1998. Pour une analyse plus détaillée des aspects concernant les taxes générales sur les ventes, voir Shaviro (1993). Pour une analyse du commerce électronique, voir OCDE (2000a).
56. Trente-deux États participent à ce projet avec droit de vote, leur Parlement ayant adopté les textes d'habilitation ou leur gouverneur ayant pris les décrets nécessaires. Six autres États participent sans droit de vote, car les décisions officielles n'ont pas été prises par le pouvoir exécutif ou législatif.
57. Small et Gómez-Ibáñez (1999) estiment le coût total des accidents à 18 cents par mile. Avec une consommation moyenne de carburant d'un gallon pour 20 miles, le coût des accidents est de 360 cents par gallon. Une taxation plus forte améliorerait l'efficacité énergétique et réduirait la distance parcourue tout en diminuant de moitié le coût des accidents, qui est lié à cette distance (Parry, 2000). De plus, le régime juridique est de nature à faire supporter la majeure partie du coût des accidents par le conducteur. A supposer, comme ces auteurs le font, que le coût des accidents soit internalisé à 90 pour cent, le coût d'externalité des accidents est de 18 cents par gallon.
58. Il semble que l'addicté actualise des événements futurs à un taux d'intérêt bien plus élevé que les événements proches, ce qui crée un comportement temporellement incohérent. Les études expérimentales vont également en ce sens. Il y a place pour une intervention des pouvoirs publics, non seulement pour remédier à une externalité, mais aussi pour faire en sorte que les fumeurs évaluent correctement le coût interne de leurs propres décisions sur leur santé, ce coût étant, selon Gruber et Köszegi

- (2000), de 27 dollars par paquet de cigarettes (dès lors que chaque cigarette fumée réduit l'espérance de vie de 7 minutes).
59. En plus des taxes normales au niveau de l'État, du comté et de la collectivité locale, l'usager d'un téléphone mobile acquitte des taxes au profit de la Commission des services publics de Californie, du service téléphonique universel, des services téléphoniques d'urgence, du fonds pour les zones à coût élevé, du fonds pour la téléconnexion et du fonds pour les malentendants. Enfin, une taxe de service public est perçue au niveau de l'État, à laquelle s'ajoutent les droits d'accise fédéraux.
  60. Les estimations de référence de ces coûts de mise en œuvre des dispositions fiscales sont maintenant très dépassées, puisqu'elles reposent sur une enquête réalisée en 1983. Cette enquête concluait que le temps consacré à l'application des dispositions fiscales représentait 1.6 milliard d'heures pour les particuliers et 2.7 milliards pour les entreprises. Ces résultats ont été utilisés pour construire un modèle fondé sur la longueur des formulaires fiscaux à partir duquel ont été établies les estimations officielles du temps nécessaire pour se conformer au système fiscal. En 2000, le temps total consacré à l'application des dispositions fiscales était estimé à 6.1 millions d'heures, c'est-à-dire 2.5 pour cent du nombre total d'heures travaillées aux États-Unis. Le chiffre total était en augmentation de plus de 15 pour cent par rapport à 1997 (Office of Management and Budget, 2001), sur la base des estimations officielles de la valeur de ce temps.
  61. Ces estimations se fondent sur les données du tableau 3 dans Gale (2001). L'auteur utilise l'estimation des coûts de respect par Hall ainsi que le salaire après impôt pour les individus et le coût horaire de la main-d'œuvre professionnelle pour les sociétés. Les coûts horaires ont été actualisés jusqu'à 2000 en fonction de la variation des salaires dans le secteur des entreprises et de la croissance des coûts de respect indiquées par l'OMB (Keating, 2001).
  62. Cette différence mesure celle entre les impôts qui auraient dû être acquittés au titre des revenus perçus dans le cas d'activités légales et les impôts qui ont été acquittés au titre de ces revenus par paiement spontané et ponctuel. Elle correspond aux sous-déclarations du revenu, aux paiements d'une partie seulement de l'impôt dû, aux déductions excessives ou à l'absence de déclaration, mais elle ne prend pas en compte les recettes perdues par non-taxation d'activités illicites (Gale et Holtzblatt, 2000).
  63. Le rôle des politiques suivies et du cadre institutionnel sur la croissance a été analysé par Bassanini *et al.* (2001) et celui des systèmes financiers par Leahy *et al.* (2001).
  64. En 1999 et 2000, l'économie moyenne de carburant des véhicules légers a été à son niveau le plus faible depuis 1980 et inférieure de 7 pour cent au rendement maximum obtenu en 1987-88 du fait de modifications apportées à la composition des carburants. Le rendement énergétique moyen des voitures particulières et des véhicules utilitaires légers pris séparément n'a pratiquement pas varié depuis 15 à 20 ans. Néanmoins, on a constaté un net déplacement de la demande vers les véhicules utilitaires légers, qui, en 2000, ont représenté environ la moitié des ventes totales de véhicules ; or, leur rendement énergétique est nettement inférieur à celui des voitures particulières (Heavenrich et Hellman, 2000).
  65. Au cours des 25 dernières années, une seule grande raffinerie a été construite aux États-Unis, et plusieurs installations de moindre importance ont été fermées.
  66. L'Agence pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Agency, EPA) fixe des normes pour l'essence reformulée, normes qui varient selon le lieu et la saison, et qui exigent toutes l'adjonction d'un composé oxygéné pour améliorer la

- combustion et réduire les émissions ; l'éthanol (extrait du maïs) ou, plus couramment, l'oxyde de méthyle et de tert-butyle (MTBE, produit pétrochimique) peuvent être choisis à cet effet.
67. On renonce de plus en plus à utiliser le MTBE, additif oxygéné le plus couramment employé pour reformuler l'essence dans les régions connaissant des problèmes de pollution atmosphérique, parce qu'on le soupçonne d'être un produit carcinogène se diffusant dans les eaux souterraines. Un certain nombre d'États, parmi lesquels la Californie, éliminent progressivement l'utilisation de ce produit, et le Congrès a tenté de voter une loi pour l'interdire, mais n'a pu parvenir à un compromis. En conséquence, la demande d'éthanol, produit de remplacement plus onéreux, augmente alors même que la capacité de production est limitée. Il a été proposé de modifier les réglementations pour que la production d'éthanol soit plus facile et moins coûteuse.
  68. Les prix du gaz naturel à la tête de puits sont intégralement déréglementés depuis 1993, mais les taxes appliquées sur le transport et la distribution sont encore régies par la Federal Energy Regulatory Commission pour les transports inter-États, et par les autorités des États pour la distribution à l'intérieur des États.
  69. Quelque 90 pour cent des nouvelles centrales en construction sont alimentées au gaz (National Energy Policy Development Group, 2001).
  70. La Californie produit moins de 20 pour cent du gaz naturel qu'elle consomme. L'essentiel de sa consommation est assurée par des gazoducs en provenance d'autres États et du Canada. Néanmoins, la Californie est, après le Texas, le plus important consommateur de gaz naturel pour la production d'électricité (Energy Information Administration, 2001*b*).
  71. La California Public Utilities Commission et certaines des compagnies d'électricité accusent également la compagnie chargée de l'exploitation des gazoducs de pratiques anticoncurrentielles qui auraient fait monter les prix par rapport aux autres régions du pays.
  72. La Federal Energy Regulatory Commission a fait valoir qu'« une discrimination injustifiée reste toujours possible dans le secteur du transport d'électricité et que les mesures prises pour éclater ces services ne permettent peut-être pas de régler correctement ce problème » (Order n° 2000). L'objectif de la Commission est de faire passer toutes les installations de transport sous le contrôle d'une organisation régionale compétente, et elle reconnaît le droit d'exiger une telle participation au cas par cas. Par ailleurs, un rapport de la Federal Trade Commission (2000) analyse l'importance de dissocier le contrôle du capital, ou du moins le contrôle opérationnel des installations de transport, de la capacité de production d'électricité. On ne considère pas que l'obligation d'assurer le libre accès a suffi à elle seule à éviter toute discrimination concernant l'accès au réseau de transport.
  73. Pratiquement tous les pays de l'OCDE ont décidé d'ouvrir leurs marchés de l'électricité, au moins aux gros consommateurs industriels, et dans bon nombre de pays, les consommateurs résidentiels ont la possibilité de choisir leur fournisseur (Agence internationale de l'énergie, 2001*b*). Steiner (2001) analyse la déréglementation dans d'autres pays et conclut que bien que les réformes de la réglementation tendent à améliorer l'efficacité au niveau de la production d'électricité, l'effet exercé sur les prix dépend des mesures prises pour contrôler le pouvoir de marché une fois les réformes mises en œuvre.
  74. En juin 2001, 24 États et le District de Columbia avaient adopté une législation ou pris des décrets pour libéraliser leurs marchés, et 18 États avaient entrepris des enquêtes,

- les 8 derniers n'ayant fait aucune modification. Au niveau du détail, les consommateurs de 16 États pouvaient choisir leurs fournisseurs.
75. Les « coûts échoués » résultent souvent d'investissements dans le secteur de l'énergie nucléaire et de contrats d'achat à long terme conclus avec des installations répondant à certains critères. Ces coûts avaient été approuvés ou exigés dans le précédent contexte réglementaire mais ne seront pas récupérés dans le cadre de la nouvelle réglementation.
  76. Les États de Massachusetts et de New York ont exigé la cession de la totalité ou de la majeure partie de la capacité de production d'électricité comme préalable à la récupération des coûts échoués, tandis que la Californie demandait pour sa part la cession d'une partie de cette capacité. Voir Energy Information Administration (2001c) pour plus de détails sur la récupération des coûts échoués État par État, et Federal Trade Commission (2000) pour une analyse de ces questions.
  77. Compte tenu du nombre croissant des fusions, le contrôle des centrales tend à se concentrer dans les mains de compagnies non réglementées. Cette consolidation semble guidée par la recherche d'économies d'échelle, mais elle peut également être source de préoccupations quant à l'utilisation du pouvoir de marché, comme en témoigne la situation en Californie.
  78. La capacité excédentaire est particulièrement élevée (23 pour cent) dans le réseau de transport du Texas, qui n'a pas de connexion inter-États, et particulièrement faible (14 pour cent) dans le réseau de l'est du pays, qui fournit les trois quarts de la demande d'électricité des États-Unis et où des goulets d'étranglement au niveau du transport limitent souvent la possibilité de fournir de l'électricité là où elle est le plus nécessaire.
  79. La plupart des propositions prévoient l'abrogation du Public Utility Regulatory Policies Act de 1978, qui impose aux compagnies de services publics d'acheter une partie de l'énergie produite par des installations agréées à partir de sources renouvelables à des prix supérieurs à ceux du marché, ainsi que du Public Utility Holding Company Act de 1935. Ce dernier texte avait fait éclater les grandes sociétés holding inter-États qui disposaient à l'époque d'un vaste pouvoir de marché concernant la production d'électricité en leur interdisant de disposer d'installations de production dans plus d'un État. Ce texte limite les fusions et les échanges inter-États d'électricité. Diverses propositions prévoient de renforcer les pouvoirs de la Federal Energy Regulatory Commission dans un certain nombre de domaines, notamment les fusions, la correction du pouvoir de marché, les normes de fiabilité et l'accès au réseau de transport. On trouvera une analyse plus détaillée dans Agence internationale de l'énergie (2000a).
  80. La section du Clean Air Act (loi sur la qualité de l'air) consacrée à l'examen des nouvelles sources d'énergie étend aux installations qui veulent modifier ou élargir les installations existantes, avec le risque d'augmenter ainsi leurs émissions, les normes environnementales applicables aux nouvelles installations. On considère que c'est en durcissant les mesures de lutte contre la pollution en même temps que l'on modernise les infrastructures industrielles que l'on a le plus de chances d'obtenir de bons résultats par rapport aux coûts engagés et de réduire au maximum les émissions provenant de nouvelles sources. Les centrales plus anciennes, essentiellement au charbon, avaient été exemptées des plafonds d'émission prévus par le Clean Air Act parce que l'on pensait que leur exploitation serait bientôt abandonnée. Néanmoins, bon nombre de ces centrales fonctionnent encore et ont fait l'objet de modernisations mais sans que l'on installe les équipements de lutte contre la pollution exigés dans la plupart des autres centrales. Certains considèrent que le strict respect de ces règles a

empêché les producteurs d'électricité de procéder à des expansions, à des améliorations et à la maintenance de leurs installations.

81. Trois compagnies dominent le marché de l'électricité en Californie. Deux d'entre elles, Southern California Edison et Pacific Gas and Electric, sont les deux plus importantes des États-Unis pour ce qui est du volume de leurs ventes aux consommateurs finaux (Wolak, 2001).
82. Les entreprises d'électricité privées à vocation de service public ont cédé l'essentiel de leurs installations de production utilisant des combustibles fossiles mais ont gardé leurs centrales hydroélectriques et nucléaires, conservant ainsi à peu près la moitié de leur capacité initiale de production. Ces programmes de cession ont fait naître de nombreuses incertitudes, et les projets d'expansion étaient relativement peu nombreux avant le déclenchement de la crise. En 1999, les expansions prévues de capacité en Californie étaient de 8.2 pour cent sur la période 2000-2004, ce chiffre ayant été porté à 20 pour cent en 2001, ce qui est encore inférieur à l'expansion moyenne aux États-Unis, de l'ordre de 22.5 pour cent sur la même période. En juillet 1999, San Diego Gas and Electric, qui avait cédé ses installations de production et remboursé ses dettes, a pu fixer librement ses tarifs pour les petits consommateurs tandis que les compagnies les plus importantes – Southern California Edison et Pacific Gas and Electric, qui couvrent plus des deux tiers du marché des petits consommateurs en Californie – continuaient d'être soumises à des plafonds au niveau des tarifs.
83. Les redevances de transport et de distribution ont continué d'être réglementées par la FERC et California Public Utilities Commission respectivement. Les lignes locales de distribution ont continué d'être exploitées par les compagnies existantes qui ont été obligées d'assurer aux consommateurs l'accès à tout nouveau fournisseur d'électricité dans leur région.
84. La récupération des coûts échoués devait être assurée soit par la cession d'actifs de production (à des prix supérieurs à la valeur comptable) soit, au fil du temps, par la Competitive Transition Charge, qui était la différence (au départ positive) entre le prix de gros implicite dans le prix de détail gelé et le prix de gros effectif. Les tarifs de l'électricité étaient relativement élevés en Californie en raison de l'existence de centrales nucléaires à coûts élevés et des achats obligatoires d'installations onéreuses assurant la production combinée de chaleur et d'électricité ou utilisant des sources d'énergie renouvelables.
85. Dans le cadre du plan révisé, le plafond de prix pour le marché californien est supérieur de 10 pour cent à celui des autres États en raison de sa moindre solvabilité.
86. Le gaz naturel est utilisé pour produire plus d'un tiers de l'électricité en Californie, la part de l'hydroélectricité étant de l'ordre d'un quart. Pour les États-Unis dans leur ensemble, ces deux sources d'énergie conjuguées assurent un peu moins d'un quart de la production d'électricité, le charbon en assurant la moitié (Energy Information Administration, 2001e).
87. Bien que restant propriétaires des lignes de transport, les compagnies d'électricité ont dû en céder l'exploitation au California Independent System Operator, qui gère le réseau. En février 2001, l'État a annoncé un plan de rachat du réseau des lignes de transport appartenant aux compagnies d'électricité, mais ce texte n'a pas encore été voté par l'assemblée législative de l'État.
88. Certains chercheurs ont avancé l'idée qu'au vu de l'expérience passée, il se pourrait que les compagnies n'aient pas souhaité passer de contrats à long terme, craignant que les organes de réglementation ne les contraignent à supporter les pertes si les prix de gros

sur le marché spot s'inscrivaient en baisse mais ne leur permettent pas de recueillir les bénéfices si les prix spot augmentaient (Kahn *et al.*, 2001 ; Borenstein, 2001).

89. Soit 4 cents par kilowatt heure (moins pour les ménages, mais un peu plus pour les consommateurs commerciaux et industriels), ou 39 pour cent du prix moyen de janvier 2000.
90. Au cours de la dernière décennie, la capacité n'a augmenté que de 1 pour cent alors que le nombre de passagers s'est accru de 37 pour cent.
91. La baisse du trafic aérien à la suite des récentes attaques terroristes a entraîné le report de l'extension prévue des capacités dans un certain nombre de grands aéroports. Tandis que les tensions de capacité se sont sans nul doute atténuées, ce répit pourrait être de courte durée : selon la plupart des prévisions le nombre de passagers continuera de croître de quelque 3 pour cent par an en moyenne au cours de la prochaine décennie.
92. Les aéroports appartiennent également au secteur public et sont financés par lui dans d'autres pays de l'OCDE, notamment au Royaume-Uni (Göncü *et al.*, 2001).
93. L'élasticité de la demande des petits avions privés face aux redevances d'atterrissage est sans doute plus forte que celle des gros aéronefs, de sorte que les redevances par appareil devraient être plus élevées pour les plus gros avions. De plus, les coûts de construction des aéroports sont également liés au poids.
94. En mars 1999, le General Accounting Office (GAO) a décrit la gestion financière de la FAA comme étant « à haut risque », « les gaspillages, fraudes et abus divers compromettant la bonne gestion des opérations » (GAO, 1999*b*). En juin 2000, le GAO a constaté que « la FAA avait de tout temps eu beaucoup de mal à réaliser des projets de modernisation en respectant les critères de coûts, de calendriers et de performance » (GAO, 2000). En mai 2001, le GAO notait que « la FAA doit éviter de répéter les erreurs passées qui ont compromis ses programmes... il lui manque encore l'essentiel, à savoir une culture axée sur la performance » (GAO, 2001*a*).
95. Les fréquences ont été attribuées à des universités, des écoles et des églises. Ces institutions ayant été souvent dans l'incapacité d'équiper ou de gérer ces fréquences, des opérateurs du secteur privé ont proposé de fournir du matériel et des facilités de gestion en échange de l'utilisation d'une partie des fréquences attribuées. En règle générale, l'opérateur privé propose des services de télécommunications sans fil à large bande sur une base point à point.
96. De l'avis d'Economides N. (2000), les coûts échoués sont faibles dans les télécommunications, et les équipements électroniques utilisés dans ce secteur peuvent toujours être déplacés ou revendus sans perdre pratiquement de leur valeur.
97. Les CLEC ont également entrepris d'exploiter au mieux la réglementation. On a ainsi constaté que des fournisseurs de services Internet avaient créé un CLEC, ce qui leur permettait de bénéficier d'une redevance de création nettement supérieure à son coût initial. La FCC examine actuellement ces redevances d'interconnexion et devrait recommander des redevances fondées sur le marché.
98. Ces compagnies ont procédé à d'importants investissements non seulement dans la téléphonie locale mais aussi dans les réseaux de transmission de données par fibre optique.
99. Ce total comprend 35 milliards de dollars pour les créanciers non garantis, près de 7 milliards pour les créanciers garantis et des frais de 2 milliards de dollars.

100. C'est le cas notamment des dettes accumulées sans intention de les rembourser et des dettes sur carte de crédit contractées dans les 90 jours précédant la faillite. Les pensions alimentaires et de soutien pour enfant ne peuvent pas non plus être exclues.
101. Un certain nombre d'autres États appliquent une exemption sans limites pour des biens situés hors d'une agglomération.
102. La règle prévoit que les deux organismes disposent d'un capital suffisant pour survivre à une période de dix ans de tensions économiques simulées (Office of Federal Housing Enterprise Oversight, 2001).
103. Depuis l'exercice 1990, les dépenses fiscales au titre de l'éducation ont augmenté des deux tiers pour atteindre 40 milliards de dollars – soit une augmentation encore plus rapide que celle des dépenses fédérales directes au titre de ce secteur (US Department of Education, 2000).
104. En 1998, les États-Unis ont consacré 6.4 pour cent de leur PIB aux établissements d'enseignement, alors que la moyenne non pondérée de l'OCDE était de 5.7 pour cent. L'écart se situe cependant pour l'essentiel au niveau de l'enseignement tertiaire (OCDE, 2000b).
105. Les écoles à charte sont des établissements publics indépendants du district local. Chaque école a un contrat qui précise son mode de fonctionnement et ce qu'elle doit faire pour recevoir des fonds publics. Le contrat tient l'école responsable de l'amélioration des résultats des élèves et de la réalisation des objectifs de la charte.
106. La version du Sénat prévoit 145 milliards de dollars de dépenses additionnelles entre les exercices 2003 et 2011.
107. Selon des données de la Fédération routière internationale (1995), aux États-Unis la consommation totale d'essence et de gazole par kilomètre parcouru était supérieure de 27 pour cent à celle des grands pays européens (Allemagne, France, Grande-Bretagne et Pays-Bas).
108. Le Clean Air Act de 1970 fait obligation à l'Environmental Protection Agency (EPA) d'identifier les polluants atmosphériques préjudiciables à la santé humaine et au bien-être et d'adopter des normes de qualité de l'air ambiant protégeant la santé humaine avec une « marge suffisante de sécurité ». L'EPA établit donc des normes de qualité de l'air, sous forme de limites aux concentrations de dioxyde de soufre, de dioxyde d'azote, de plomb, de particules, d'ozone et de monoxyde de carbone, en fonction de ce qu'elle estime possible et souhaitable. Il n'est pas obligatoirement fait appel à des analyses coût-avantages pour évaluer les normes de qualité de l'air : en février 2001, la Cour suprême a jugé (*Whitman v. American Trucking Association*) que seules des considérations sanitaires peuvent être prises en compte lors de la fixation de ces normes.
109. Les États-Unis ont ratifié en 1992 la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, qui appelle tous les pays à prendre des mesures, compte tenu de leurs responsabilités communes mais différenciées. Cela signifie que les pays développés – qui pour l'essentiel avaient engendré le problème et qui étaient mieux armés pour le combattre – devaient prendre les devants dans la lutte contre le changement climatique et contre ses effets négatifs.
110. L'estimation du soutien aux producteurs aux États-Unis (ESP), qui était en moyenne de 25 pour cent des recettes agricoles brutes en 1986-88, est tombée à 14 pour cent en 1994-96 mais elle est remontée à 23 pour cent en 1998-2000.
111. L'EST couvre les dépenses publiques au titre des services généraux fournis au secteur agricole, tels que la recherche, l'ajustement structurel, les programmes d'aide alimentaire,

- la commercialisation et la promotion des exportations – autant de facteurs qui ne sont pas pris en compte dans l'estimation du soutien aux producteurs (ESP). Ces services ne fournissent pas un soutien direct aux agriculteurs.
112. En 2000, le Congrès est convenu de fournir 100 millions de dollars aux 9 000 producteurs de pommes du pays à titre de dédommagement des pertes encourues sur le marché. C'est la première fois que ces producteurs ont bénéficié d'une aide pour des raisons purement économiques ; dans le passé, les mesures de soutien n'avaient été accordées qu'en cas de catastrophe naturelle. Cette année, les producteurs de pommes demandent une aide de 500 millions de dollars. Ils ont également bénéficié de bonifications d'intérêts (de même que les producteurs de semences), ainsi que d'une décision de l'International Trade Commission qui a estimé en 2000 que les exportateurs chinois pratiquaient des prix de dumping sur le concentré de jus de pomme qu'ils vendaient aux États-Unis ; les exportateurs incriminés ont cependant récemment fait valoir que les droits de douane qui auraient dû s'appliquer avaient été évités grâce à un transit par le Canada. Néanmoins, les producteurs de pommes ne sont pas les seuls à demander un soutien du gouvernement : des efforts sont actuellement faits pour obtenir un soutien en faveur des producteurs de pommes de terre en Idaho, de citrons en Arizona, de poires en Oregon et d'avocats en Californie. En fait, les groupes de pression cherchent à faire créer un fonds d'urgence de 1.5 milliard de dollars pour le secteur des fruits et légumes.
113. Il ne faudrait pas penser que la nouvelle loi a été la seule responsable de la faiblesse des cours mondiaux : la crise asiatique de 1997-98 a également eu un effet dévastateur, dans la mesure où les pays d'Asie représentaient à peu près la moitié des marchés d'exportation des États-Unis au milieu des années 90 ; la lenteur avec laquelle l'offre dans d'autres pays a réagi aux diminutions antérieures des stocks mondiaux et à la hausse simultanée des prix du marché a également joué un rôle.
114. Les paiements d'urgence étaient de deux sortes : des paiements d'aide pour perte de marché liés aux formules prévues par le FAIR Act et des paiements *ad hoc* au titre de produits non couverts par le programme tels que le bétail. Au total, ces paiements se sont élevés à 5.9 milliards de dollars en 1998, 9.2 milliards en 1999 et 7.1 milliards en 2000, auxquels se sont ajoutés en 2000, un crédit budgétaire de 8.5 milliards de dollars pour couvrir sur les cinq années s'achevant en 2005 les coûts d'un programme d'assurance modifié des récoltes (qui couvre 84 pour cent des superficies plantées en cultures principales), et encore 2.5 milliards de dollars de soutien (dans le cadre des crédits ouverts pour l'exercice 2001).
115. Les paiements compensatoires au titre de prêts sont effectués lorsque les prix au comptant tombent en deçà du taux de prêt ; ces paiements se sont élevés au total à quelque 15 milliards de dollars au cours des trois années écoulées depuis 1998. Selon les estimations du ministère de l'agriculture des États-Unis, les taux de prêt ont été largement supérieurs aux coûts de production variables : 1.90 dollar contre 1.20 dollar par boisseau de maïs ; 2.60 dollars contre 1.60 dollar pour le blé ; et plus de 5 dollars contre 2 dollars pour les graines de soja, par exemple. Il ressort d'estimations de l'OCDE que les prix à la production ont dépassé en moyenne de quelque 28 pour cent les prix mondiaux (OCDE, 2001d). Les prix réels ont été beaucoup plus élevés que les prix au comptant et ne se sont guère modifiés ces dernières années. Dans le cas du maïs, la baisse de près de 18 pour cent des prix au comptant entre 1997 et 2000 et la légère diminution des paiements transitoires prévus par le FAIR Act ont été presque totalement compensées par des paiements compensatoires et des paiements supplémentaires au titre de prêts.

116. Si l'on compare les superficies plantées en 2000 en blé, en maïs et en soja à celles de 1996, la situation n'a pratiquement pas évolué aux États-Unis (superficies en hausse pour le soja, en forte baisse pour le blé et en légère hausse pour le maïs).
117. Un autre facteur souvent négligé est le fait que la santé de l'économie rurale n'est que rarement étroitement liée à la prospérité des agriculteurs : dans moins de 14 pour cent de l'ensemble des comtés ruraux, l'agriculture représentait plus de 20 pour cent de l'activité économique au cours de la période 1994-1997, contre plus de 17 pour cent en 1987-89. Ce pourcentage n'atteindrait que 30 pour cent si le seuil était ramené à 10 pour cent de l'activité économique des comtés. Cette indépendance va de pair avec le fait que dans 79 pour cent des ménages ruraux, une personne ou plus travaille hors de l'exploitation. Le fait est, comme le montre le tableau 34, que les revenus non agricoles représentaient en 1998 88 pour cent du revenu moyen des ménages ruraux. Même si, par exemple, les prix du blé doublaient, le pourcentage d'exploitations couvrant leurs coûts économiques ne passerait que d'un tiers à deux tiers, ce qui indique que le dernier tiers couvre les pertes financières de l'activité agricole au moyen de revenus provenant d'autres sources.
118. On peut citer le cas de Chouteau County, dans le Montana : en 2000, ce comté a reçu 51 millions de dollars alors qu'il ne compte que 5 000 habitants, et sa population continue de se réduire.
119. En 1998, la famille américaine moyenne avait un patrimoine net de 282 500 dollars selon le Survey of Consumer Finances (SCF), nettement moins que les 492 200 dollars des ménages ruraux. Néanmoins, ce dernier chiffre devrait être comparé avec la moyenne de l'ensemble de la population corrigée en fonction de l'âge, dans la mesure où les ménages agricoles sont plus âgés que la moyenne. Une correction approximative (qui consiste à retenir la moyenne simple des chiffres du SCF pour les groupes d'âge 45-54 ans et 55-64 ans étant donné qu'en 1998 le chef de famille du ménage agricole moyen avait 54 ans) aboutit à un chiffre de 496 500 dollars, soit presque exactement celui des ménages agricoles. Il convient de noter qu'au cours des six années précédentes, le patrimoine net des agriculteurs avait augmenté de 54 pour cent, contre 32 pour cent pour la moyenne nationale.
120. La FSA accorde des prêts directs et des prêts garantis aux agriculteurs. A la fin de septembre 2000, elle comptait 15 793 emprunteurs et 16.6 milliards de dollars de prêts en cours. Au cours de l'exercice 2000, les impayés sur les prêts directs sont tombés à 21 pour cent de l'encours, soit à peu près la moitié de leur niveau cinq ans plus tôt, et les annulations de prêts ont également diminué. En conséquence, en janvier 2001, le GAO a supprimé la FSA de sa liste d'engagements à haut risque sur laquelle elle figurait depuis 1990.
121. Au mois de juillet, la Chambre des Représentants a commencé à mettre au point le nouveau projet de loi agricole (Farm Security Act 2001) sur la base de dépenses d'un montant de 167 milliards de dollars sur 10 ans à l'inclusion de tous les programmes connexes (74 milliards de plus que ce qui avait été budgété plus tôt dans l'année). Bien qu'il comprenne 16 milliards de dollars (soit une augmentation de 75 pour cent) au titre des programmes environnementaux, le projet de loi continuerait essentiellement de privilégier les subventions en faveur des producteurs de cultures de plein champ. En outre, il autorise l'Administration à limiter les subventions « faussant les échanges » aux 19.1 milliards de dollars sur lesquels le pays s'est engagé dans le cadre de ses obligations vis-à-vis de l'OMC. Il introduit de nouveaux paiements fixes pour les producteurs de graines de soja et d'autres oléagineux des Grandes plaines et du Texas et rétablit les soutiens officiels aux prix des cultures prévoyant des

- « paiements anticycliques ». Le projet de loi établirait aussi un plafond de 75 000 dollars par cultivateur pour les paiements anticycliques pour toutes les productions végétales ainsi que des plafonds de 40 000 dollars sur les paiements fixes et de 150 000 dollars sur les paiements au titre des prêts à la commercialisation. Le projet de loi a été finalement adopté par la Chambre des Représentants en octobre, mais on peut prévoir qu'il sera profondément modifié avant d'être promulgué.
122. La libéralisation pourrait aussi être possible dans le cadre d'autres dispositions bilatérales ou dans des contextes multilatéraux moins inclusifs.
  123. Ceci représente quelque 0.2 pour cent du PIB mondial. La part des États-Unis dans ces pertes est supérieure à 13 milliards de dollars, soit 24 pour cent du total. On a considéré que les politiques suivies par les États-Unis étaient responsables de 16 pour cent des distorsions.
  124. Seul le secteur de la sidérurgie semble être plus massivement représenté dans les affaires dont l'OMC est saisie – voir ci-après.
  125. Le fait est que les prix des terres agricoles reflètent mieux la santé du secteur que les prix des produits de base ; or ils font apparaître une hausse annuelle moyenne de 4.6 pour cent de 1996 à 2000.
  126. Dans ce contexte, l'aléa moral désigne les effets positifs sur la production dus au filet de sécurité instauré par la loi, effets qui conduisent eux-mêmes à une baisse des prix et à un recours accru au filet de sécurité.
  127. Offutt (2000) fait valoir que le gouvernement aurait pu garantir à tous les ménages agricoles un revenu minimum égal à 185 pour cent du seuil de pauvreté officiel (plus de 30 000 dollars pour une famille de quatre personnes en 1997) et aurait encore réalisé une économie de 1 milliard de dollars. Elle reconnaît cependant que la mise en place d'un tel filet de sécurité aurait différents effets contre-incitatifs.
  128. La « Fast Track Authority » (procédure de négociation accélérée) est venue à expiration en 1994. L'Administration Clinton a tenté sans succès de faire reconduire ce dispositif en 1997. L'idée générale de ce mécanisme est que le Congrès a le droit de ne juger que les avantages d'ensemble des accords commerciaux qui lui sont présentés sans pouvoir les modifier. Les partenaires commerciaux des États-Unis ont ainsi l'assurance que les accords conclus sont finalement votés et mis en œuvre sans qu'il soit nécessaire de les renégocier pour procéder à des modifications.
  129. Cet accord, conclu pendant les derniers mois de l'Administration Clinton, comporte effectivement une référence assez vague à la possibilité de sanctions si l'une ou l'autre partie ne respecte pas sa législation dans ces deux domaines. Le projet de TPA soumis à la Chambre des Représentants appellent les négociateurs américains pour le commerce à conclure des accords dont les termes reflètent les sections pertinentes de l'accord États-Unis-Jordanie, avec les mêmes mécanismes de mise en application.
  130. Ce texte autorise les pays les plus pauvres à exporter des textiles vers les États-Unis en franchise totale ou partielle de droits. Il a entraîné une forte augmentation de ces exportations en provenance du Malawi, de Madagascar, du Nigeria et de l'Afrique du Sud.
  131. On s'accorde largement à reconnaître que les pressions exercées pour obtenir l'application de mesures antidumping varient en fonction de la conjoncture. La preuve en a été une fois de plus tout récemment faite par Knetter et Prusa (2000), non seulement dans le cas des États-Unis, mais aussi dans ceux de l'Australie, du Canada et de l'Union européenne. Cette étude a démontré que le nombre d'actions engagées est extrêmement sensible aux variations du taux de change réel. En présence à la fois d'un ralentissement de la conjoncture et d'une appréciation du dollar, on pourrait

- donc conclure que le nombre de ces actions augmentera en 2001, comme le confirme l'ouverture d'enquêtes dans le secteur de la sidérurgie (voir ci-après).
132. Selon Stevenson (2001), le nombre de nouvelles actions engagées par les États-Unis a été de 46 en 2000 sur 251 dans l'ensemble du monde, contre 46 sur 339 en 1999 (ce qui implique une augmentation de près de 5 points de la part des États-Unis). Ce pays occupe de ce fait une fois encore le premier rang, suivi par l'Argentine et l'Inde. Quatre-vingt pour cent des actions engagées par les États-Unis en 2000 concernaient la sidérurgie. Les États-Unis venaient aussi au premier rang pour ce qui est de l'application de droits compensateurs, avec sept affaires portant sur trois produits.
  133. La plupart des procédures antidumping des États-Unis sont spécifiées en vertu du Tariff Act de 1930.
  134. En septembre 2001, les hauts fourneaux et la sidérurgie de base n'employaient plus que 207 200 personnes, soit 6.7 pour cent de moins que 12 mois plus tôt. C'est la baisse la plus rapide que l'on ait observée depuis 1992. Il convient de rappeler qu'en 1974, l'emploi dans ces secteurs atteignait 610 000 personnes, et qu'en 1979 il était encore de 570 000 personnes. De surcroît, plus d'une vingtaine d'entreprises représentant environ 30 pour cent de la capacité de production d'acier brut ont déposé un dossier de faillite depuis la fin de 1997, c'est-à-dire depuis le moment où la crise asiatique a commencé à freiner la demande mondiale d'acier et à fausser la configuration des échanges. C'est le cas, tout récemment, de Bethlehem Steel, troisième sidérurgiste national. Voir US Department of Commerce (2000) où l'on trouvera plus de détails sur le gonflement des importations en 1998 et l'évolution observée jusqu'au milieu de 2000.
  135. En septembre 2001, les États-Unis ont participé à une réunion à haut niveau du Comité de l'acier de l'OCDE au cours de laquelle les représentants officiels ont « approuvé des actions concrètes destinées à faciliter la réduction des capacités de production inefficaces dans le monde, et souligné la nécessité pour les pays et l'industrie sidérurgique de s'abstenir des pratiques qui faussent la concurrence et les échanges ainsi que de renforcer les règles à cet effet ». Une nouvelle réunion doit avoir lieu à la mi-décembre.
  136. Les États-Unis ont été déboutés de l'action qu'ils avaient engagée, au motif que British Steel avait bénéficié de subventions non justifiées lors de sa privatisation, et l'OMC a par ailleurs partiellement donné droit à certaines plaintes de la Corée et du Japon concernant des droits antidumping exagérément élevés imposés par les États-Unis.
  137. Le recours à de telles mesures de sauvegarde se développe rapidement tant dans la sidérurgie que dans d'autres secteurs, notamment celui des produits alimentaires. Au cours de l'année 2000, sept pays ont fait appel pour la première fois à cette forme de protection temporaire. Seule l'Inde y a plus largement recours que les États-Unis (Stevenson 2001).
  138. Les premières tensions faisant intervenir les États-Unis dans le domaine des échanges de produits sidérurgiques datent de 1968. Au fil des ans, elles ont conduit selon les cas à des accords de limitation volontaire, à l'imposition de droits antidumping et de droits compensateurs, et, moins fréquemment, à des mesures de sauvegarde. Ces derniers temps, les États-Unis ont imposé des droits pénalisateurs à l'encontre de 18 entreprises de l'UE, dont 13 seraient censées bénéficier de subventions illégales, les cinq autres ayant trait à des procédures antidumping et des procédures de sauvegarde. Tout récemment, des droits punitifs sur les importations en provenance de l'Argentine et de l'Afrique du Sud ont été mentionnés dans une décision de l'ITC rendue en août. Des actions ont été également engagées à l'encontre de producteurs de

- la Chine, du Japon, de la Corée, du Brésil, du Canada, du Mexique et de l'Inde. De plus, les États-Unis ont négocié des accords de limitation volontaire des exportations avec la Russie, l'Ukraine et le Brésil.
139. Ils sont également plus stricts que ne le prévoient les règles de l'OMC, de sorte que certaines voix s'élèvent pour demander une révision.
  140. L'United Steelworkers of America International demande que l'administration fédérale prenne en charge une grande partie des engagements du secteur au titre des soins de santé pour les retraités (d'un coût actuel de 1 milliard de dollars par an), le financement devant être assuré par un droit d'accise de 1½ pour cent sur toutes les livraisons d'acier, qu'il soit d'origine locale ou importé.
  141. Au cours de la première tranche, 13 demandes portant sur quelque 900 millions de dollars de garanties ont été présentées, dont sept totalisant environ 550 millions de dollars ont été acceptées.
  142. Quelque 95 pour cent du bois d'œuvre des États-Unis provient de forêts privées, et même celui qui est coupé sur des terres fédérales est vendu aux enchères. En revanche, un pourcentage tout aussi élevé du bois d'œuvre canadien appartient au secteur public, et les entreprises versent de ce fait des redevances (« stumpage fees ») pour avoir le droit de couper les arbres. Ces redevances sont fixées par l'administration, à un niveau jugé trop faible par les États-Unis, ce qui constituerait une subvention pour les producteurs canadiens. Néanmoins, les entreprises canadiennes doivent supporter des coûts supplémentaires d'aménagement régional, de construction de routes et de protection de l'environnement que ne connaissent pas leurs concurrentes des États-Unis.
  143. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit : en 2000 par exemple, les exportations canadiennes ont représenté au total 18.3 milliards de pieds-planches, tandis que le contingent en franchise n'était que de 14.7 milliards.
  144. Aussitôt après la venue à expiration de l'accord, les livraisons transfrontières de bois canadien ont fortement augmenté en avril. Depuis lors, néanmoins, certains gros producteurs canadiens ont décidé de freiner leur production et les prix du bois avaient augmenté de 12 pour cent en juin (selon l'indice des prix à la production), pour atteindre leur niveau le plus élevé depuis plus d'un an.

## Bibliographie

- Aaron, Henry J. et William G. Gale (dir. pub.) (1996),  
*Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Alesina, Alberto, Rafael Di Tella et Robert MacCulloch (2001),  
 « Inequality and Happiness : Are Europeans and Americans Different ? », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 8198, avril.
- Auerbach, Alan J. (1996),  
 « Tax Reform, Capital Allocation, Efficiency and Growth », dans Henry Aaron et William G. Gale (dir. pub.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Auerbach, Alan J. (1997),  
 « The Future of Fundamental Tax Reform », *American Economic Review*, 82, 2, mai.
- Balkovic, Brian (2001),  
 « High-Income Tax Returns », *Statistics of Income Bulletin*, Internal Revenue Service, mars.
- Barnes, Martin (2001),  
 « There is Not a Problem of Low US Savings », *Bank Credit Analyst*, mai.
- Bassanini, Andrea, Jørn H. Rasmussen et Stefano Scarpetta, (1999),  
 « The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for the Low-Paid », Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail n° 224, octobre.
- Bassanini, Andrea, Stefano Scarpetta et Philip Hemmings (2001),  
 « Economic Growth : The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries », Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail n° 283, janvier.
- Baumol, William J. et J.G. Sidak (1994),  
*Towards Competition in Local Telephony*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Baumol, William J. (2000),  
 « Option Value Analysis and Telephone Access Charge » dans J. Alleman et E. Noam (dir. pub.), *The New Investment Theory of Real Options : Its Implications for Telecommunications Economics*, Regulatory Economics Series, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Bertaut, Carol et Martha Starr-McCluer (2000),  
 « Household Portfolios in the United States », Finance and Economics Discussion Paper 2000-06, Board of Governors of the Federal Reserve System, avril.
- Borenstein, Severin (2001),  
 « The Trouble with Electricity Markets (and some solutions) », POWER working paper 081, University of California Energy Institute, janvier.

- Borenstein, Severin, James Bushnell et Frank Wolak (2000),  
« Diagnosing Market Power in California's Deregulated Wholesale Electricity Market », NBER Working Paper Number 7868, septembre.
- Boskin, Michael J. (dir. pub.) (1996),  
« *Frontiers for Tax Reform* », Hoover Institution Press, Stanford.
- Brayton, Flint et Peter Tinsley (dir. pub.) (1996),  
« A Guide to FRB/US : A Macroeconomic Model of the United States », Finance and Economics Discussion Paper 1996-42, Board of Governors of the Federal Reserve System, octobre.
- Bruce, David et Douglas Holtz-Eakin (2001),  
« Will a Consumption Tax Kill the Housing Market ? » dans Kevin A. Hassett et R. Glenn Hubbard (dir. pub.), *Transition Costs of Fundamental Tax Reform*, American Enterprise Institute Press, Washington, DC.
- Bull, Nicholas, Janet Holtzblatt, James R. Nunn et Robert Rebelein (1999) ; « Defining and Measuring Marriage Penalties and Bonuses », Office of Tax Analysis Working Paper 82, US Department of the Treasury.
- Bureau of Transportation Statistics (2001),  
*National Transportation Statistics*, 2000, US Department of Transportation, Washington, DC.
- Burfisher, Mary E. (dir. pub.) (2001),  
« The Road Ahead : Agriculture Policy Reform in the WTO – Summary Report », Economic Research Service, US Department of Agriculture, Report n° 797, janvier.
- Burkhauser, Richard V., Douglas Holtz-Eakin et Stephen E. Rhody (1997),  
« Labor Earnings Mobility and Inequality in the United States and Germany During the Growth Years of the 1980s », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 5988, avril.
- Burniaux, Jean-Marc (2000),  
« A Multi-Gas Assessment of the Kyoto Protocol », Département des affaires économiques de l'OCDE, document de travail n° 270, octobre.
- California Energy Commission (2001),  
« Staff White Paper », Fuels Office, California Energy Commission Workshop on Natural Gas Issues May Affect Siting New Power Plants in California, 25 janvier.
- California Independent System Operator (2001),  
« CAISO 2001 Summer Assessment », 22 mars.
- Caplin, Joan (1998),  
« Six mistakes even the Tax Pros Make », Money, mars.
- Carroll, Robert et David J. Joulfaian (1997),  
« Taxes and Corporate Choice of Organisational Form », Office of Tax Analysis Working Paper 73, US Department of the Treasury.
- Carroll, Robert, Douglas Holtz-Eakin et Harvey S. Rosen (2000),  
« Personal Income Tax and the Growth of Small Firms », National Bureau of Economic Research Working Paper 7980, octobre.
- Claasen, Roger, M. Peters, L. Hansen et M. Morehart (2001),  
« Agri-Environmental Payments : Rewarding Farmers for Environmental Performance », *Agricultural Outlook*, US Department of Agriculture, mai.
- Congressional Budget Office (1997),  
*Comparing Income and Consumption Tax Bases*, Congressional Budget Office, juillet.

- Congressional Budget Office (2000),  
*Personal Bankruptcy : A Literature Review*, US Congress, Washington, DC, septembre.
- Congressional Budget Office (2001a),  
*The Need for Better Price Indices for Communications Investment*, US Congress, Washington, DC, juin.
- Congressional Budget Office (2001b),  
« The Estimated Ultimate Effect of S.238 on Premiums for Employer-Sponsored Health Insurance », Letter to the Honorable Don Nickles, US Congress, 23 avril.
- Congressional Budget Office (2001c),  
*Federal Subsidies and the Housing GSEs*, US Congress, Washington, DC, mai.
- Congressional Budget Office (2001d),  
*Antidumping Action Around the World : An Update*, Washington, DC, juin.
- Contos, George et Ellen Legel (2000),  
« Corporation Income Tax Returns, 1997 », *Statistics of Income Bulletin*, Internal Revenue Service, mars.
- Council of Economic Advisers (2000),  
*Economic Report of the President*, Executive Office of the President of the United States, février.
- Crandall, Robert W. et Leonard Waverman (2000),  
*Who Pays for Universal Service? : When Telephone Subsidies Become Transparent*, Brookings Institute Press.
- Cronin, Julie-Anne (1999),  
« US Treasury Distributional Analysis Methodology », Office of Tax Analysis, Working Paper n° 85.
- Dalaker, Joseph et Bernadette D. Proctor (2000),  
*Poverty in the United States : 1999*, US Census Bureau, Current Population Reports P60-210, US Government Printing Office, Washington, DC.
- Davis, Morris A. et Michael G. Palumbo (2001),  
« A Primer on the Economics and Time Series Econometrics of Wealth Effects », Finance and Economics Discussion Paper 2001-09, Board of Governors of the Federal Reserve System, janvier.
- Desai, Mihir A. et James R. Hines (2000),  
« The Uneasy Marriage of Export Incentives and the Income Tax », National Bureau of Economic Research Working Paper 8009, novembre.
- Duncan, Harley T. et Charles E. McLure, Jr., (1997),  
« Tax Administration in the United States of America : A Decentralized System », *Bulletin du Bureau international de documentation fiscale*, février.
- Dynan, Karen E. (2000),  
« Habit Formation in Consumer Preferences : Evidence from Panel Data », *American Economic Review*, 90(3), juin.
- Dynan, Karen E. et Dean M. Maki (2001),  
« Does Stock Market Wealth Matter for Consumption », Finance and Economics Discussion Paper 2001-23, Board of Governors of the Federal Reserve System, mai.
- Economides, N. (2000),  
« Real Options and the Cost of the Local Telecommunications Network » dans J. Alleman et E. Noam (dir. pub.), *The New Investment Theory of Real Options : Its Implications for*

- Telecommunications Economics*, Regulatory Economics Series, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Edwards, Chris (2001),  
« Simplifying Federal Taxes : The Advantages of Consumption – Based Taxation », Policy Brief 416, Cato Institute, Washington DC, octobre.
- Eissa, Nada et Hillary W. Hoynes (1999),  
« Good News for Low-Income Families? Tax-Transfer Schemes and Marriage », non publié.
- Energy Information Administration (1998),  
Impacts of the Kyoto Protocol on US Energy Markets and Economic Activity, US Department of Energy, Washington, DC, octobre.
- Energy Information Administration (2001a),  
*Short-Term Energy Outlook*, US Department of Energy, Washington, DC, mai.
- Energy Information Administration (2001b),  
*US Natural Gas Markets : Recent Trends and Prospects for the Future*, Office of Integrated Analysis and Forecasting, US Department of Energy, SR/OIAF/2001-02, Washington, DC, mai.
- Energy Information Administration (2001c),  
« Status of State Electric Industry Restructuring Activity : Stranded Costs as of May 2001 », US Department of Energy, mai.
- Energy Information Administration (2001d),  
« Electric Power Industry Restructuring Fact Sheet », US Department of Energy, juin.
- Energy Information Administration (2001e),  
*Electric Power Monthly : March 2001*, US Department of Energy, DOE/EIA-0226(2001/03), Washington, DC, mars.
- Energy Information Administration (2001f),  
« California Electric Energy Crisis », US Department of Energy, mai.
- Engen, Eric M., William G. Gale et J.Karl Scholz (1996),  
« The Illusory Effects of Saving Incentives on Savings », *Journal of Economic Perspectives*, 10, 4.
- Enrich, Peter D. (1998),  
« The rise – and perhaps the fall of business tax incentives », dans David Brunori (dir.pub.), *The Future of State Taxation*, The Urban Institute Press, Washington, DC.
- Federal Aviation Administration (1999),  
*Airport Business Practices and Their Impact on Airline Competition*, US Department of Transportation, Washington, DC, octobre.
- Federal Aviation Administration (2001),  
*The Operational Evolution Plan*, US Department of Transportation, Washington, DC, juin.
- Federal Communications Commission (2001),  
*Statistics of the Long Distance Telecommunications Industry*, Industry Analysis Division, Common Carrier Bureau, Washington, DC.
- Federal Energy Regulatory Commission (2000),  
« Staff Report to the Federal Energy Regulatory Commission on Western Markets and the Causes of the Summer 2000 Price Abnormalities », Part I of Staff Report on US Bulk Power Markets, novembre.
- Federal Trade Commission (2000),  
« Staff Report : Competition and Consumer Protection Perspectives on Electric Power Regulatory Reform », juillet.

- Federal Trade Commission (2001),  
« Final Report of the Federal Trade Commission : Midwest Gasoline Price Investigation », 29 mars.
- Feldstein, Martin (1978),  
« The Welfare Cost of Capital Income Taxation », *Journal of Political Economy*, 86, 2, Part 2, avril.
- Feldstein, Martin et Daniel Feenberg (1995),  
« The Taxation of Two Earner Households », National Bureau of Economic Research Working Paper 5155, juin.
- Feldstein, Martin et Jeffery B. Liebman (2001),  
« Social Security », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 8451, septembre.
- Forster, Michael F. (2000),  
« Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area », OCDE, Politique du marché du travail et politique sociale, Document hors série n° 42.
- Gale, William G. (2001),  
« Testimony Before the Subcommittee on Oversight of the House Committee on Ways and Means », Washington, DC.
- Gale, William G. et Janet Holtzblatt (2001),  
« The Role of Administrative Issues in Tax Reform : Simplicity, Compliance, and Administration », in George R. Zodrow and Peter Mieszkowski (eds.), *United States Tax Reform in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, à paraître.
- Gale, William G. et Joel B. Slemrod (2001),  
« Rethinking the Estate and Gift Tax : Overview », The Brookings Institution, xerox.
- Gale William G., Peter Orszag et Gene Sperling (2001),  
« Tax Stimulus Options in the Aftermath of the Terrorist Attack », *Tax Notes*, 8 octobre.
- General Accounting Office (1994),  
*Tax Gap – Many Actions Taken, But a Cohesive Compliance Strategy Needed*, GAO/GGD-94-123, mai.
- General Accounting Office (1998),  
*Earned Income Tax Credit : Tax Year 1994 Compliance Study and Efforts to Increase Compliance*, GAO-98-150.
- General Accounting Office (1999a),  
*Airline Deregulation Changes in Airfares, Service Quality and Barriers to Entry*, GAO-RCD-99-92. US Congress, mars.
- General Accounting Office (1999b),  
Testimony : Financial Management Issues, Federal Aviation Authority, GAO/T-AIMD-99-122, US Congress, mars.
- General Accounting Office (2000),  
Air Traffic Control. Role of FAA's Modernisation Program in Reducing Delays and Congestion, GAO/T-RCED-00-229, US Congress, mai.
- General Accounting Office (2001a),  
*Air Traffic Control. Role of FAA's Modernisation Program in Reducing Delays and Congestion*, GAO-01-725T, US Congress, mai.
- General Accounting Office (2001b),  
*Financial Regulators' Enforcement Authorities*, GAO-01-322R, US Congress, janvier.

- General Accounting Office (2001c),  
*Aviation Competition : Challenges in Enhancing Competition in Dominated Markets*, GAO-01-518T, US Congress, mai.
- Gentry, William M. et R. Glenn Hubbard (2000a),  
« Entrepreneurship and Household Saving », National Bureau of Economic Research Working Paper 7894, septembre.
- Gentry, William M. et R. Glenn Hubbard (2000b),  
« Tax Policy and Entrepreneurial Entry », *American Economic Review*, 90, 2, mai.
- Glassman, James K. (2001),  
*The Economics of the Tauzin-Dingell Bill : Theory and Evidence*, American Enterprise Institute, Washington, DC.
- Gompers, Paul A. et Josh Lerner (1999),  
« What Drives Venture Capital Fundraising », National Bureau of Economic Research Working Paper 6906, janvier.
- Gönenç, Rauf et Giuseppe Nicoletti (2001),  
« Le transport aérien de passagers : réglementation, structure du marché et performance », *Revue économique de l'OCDE, Numéro spécial : Réforme la réglementation*, n° 32, 2001/1.
- Gönenç, Rauf, Maria Maher et Giuseppe Nicoletti (2001),  
« Mise en œuvre et effets de la réforme de la réglementation : leçons à tirer et problématique actuelle », *Revue économique de l'OCDE, Numéro spécial : Réforme la réglementation*, n° 32, 2001/1.
- Goolsbee, Austan et Edward L. Maydew (1998),  
« Coveting Thy Neighbour's Manufacturing : The Dilemma of State Income Apportionment », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 6614, janvier.
- Gordon, Kathryn et Harry Tchilinguirian (1998),  
« Marginal Effective Tax Rates on Physical, Human and R&D Capital », Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 199.
- Gravelle, Jane G. (1995),  
« The Corporate Income Tax : Economic Issues and Policy Options », *National Tax Journal*, vol. 48, n° 2.
- Gross, David B. et Nicholas S. Soudeles (2001),  
« An Empirical Analysis of Personal Bankruptcy and Delinquency », National Bureau of Economic Research Working Paper N ° 8409, août.
- Gruber, Jon et Botond Köszegi, (2000),  
« Is Addiction Rational? Theory and Evidence », National Bureau of Economic Research Working Paper 7507, janvier.
- Gruber, Jon et Emmanuel Saez (2000),  
« The Elasticity of Taxable Income : Evidence and Implications », National Bureau of Economic Research Working Paper 7512.
- Grubert, Harry et John Mutti, (1995),  
« Taxing Multinationals in a World With Portfolio Flows and R&D : Is Capital Export Neutrality Obsolete? », *International Tax and Public Finance*, 2, 3, novembre.
- Grubert, Harry (1998),  
« Taxes and the Division of Foreign Operating Income Among Royalties, Interest, Dividends and Retained Earnings », *Journal of Public Economics*, 68, 2, mai.

- Gundersen, Craig *et al.* (2000),  
« A Safety Net for Farm Households », Economic Research Service, US Department of Agriculture, Agricultural Economic Report n° 788, octobre.
- Gyourko, Joseph et Todd Sinai (2001),  
« The Spatial Distribution of Housing-Related Tax Benefits in the United States », National Bureau of Economic Research Working Paper 8165.
- Hall, Brian J. et Kevin J. Murphy (2000),  
« Stock Options for Undiversified Executives », National Bureau of Economic Research Working Paper 8052, décembre.
- Harl, Neil E. (1995),  
« Does Farm and Ranch Property Need a Federal Estate and Gift Tax Rate? », *Tax Notes*, 84, 5, 14 août.
- Hassett, Kevin A. et R. Glenn Hubbard, (2001),  
*Transition Costs of Fundamental Tax Reform*, American Enterprise Press, Washington, DC.
- Hausman, Jerry (1997),  
« Taxation by Telecommunications Regulation », National Bureau of Economic Research Working Paper 6260, novembre.
- Hausman, Jerry A. (1998),  
« The Effect of Sunk Costs in Telecommunications Regulation », Paper presented to the Conference on Telecommunications Regulation, Columbia University.
- Hausman, Jerry (1999),  
« Efficiency Effects on the US Economy from Wireless Taxation », National Bureau of Economic Research Working Paper 7281.
- Heady, Christopher (1996),  
« Optimal Taxation as a Guide to Tax Policy », in Michael P. Devereux (ed.), *The Economics of Tax Policy*.
- Heavenrich, Robert et Karl Hellman (2000),  
« Light Duty and Automotive Technology and Fuel Economy Trends 1975 Through 2000 Executive Summary », Environmental Protection Agency, EPA420-S-00-003, décembre.
- Hildebrandt, Eric (2001),  
« Further Analyses of the Exercise and Cost Impacts of Market Power in California's Wholesale Energy Market », Department of Market Analysis, California Independent System Operator Corporation, mars.
- Hoffman, Charlene (2000),  
*Federal Support for Education : Fiscal Years 1980 to 2000*, National Center for Education Statistics, US Department of Education, NCES 2000-068, août.
- Holtz-Eakin, Douglas, David Joulfaian et Harvey S. Rosen (1994a),  
« Sticking it Out : Entrepreneurial Survival and Liquidity Constraints », *Journal of Political Economy*, 102, 1, février.
- Holtz-Eakin, Douglas, David Joulfaian et Harvey S. Rosen (1994b),  
« Entrepreneurial Decisions and Liquidity Constraints », *RAND Journal of Economics*, 25, 2.
- Hoppe, Robert A. (dir. pub.) (2001),  
« Structural and Financial Characteristics of US Farms : 2001 Family Farm Report », Agriculture Information Bulletin N° 768, US Department of Agriculture, Economic Research Service, mai.

- Hotz, V. Joseph et J.Karl Scholz (2000),  
« Des mesures efficaces à défaut d'être parfaites : l'EITC et les autres mesures de soutien du marché du travail faiblement rémunéré aux États-Unis », document non publié rédigé par l'OCDE.
- Hotz, V. Joseph et J.Karl Scholz (2001),  
« The Earned Income Tax Credit », National Bureau of Economic Research, Working Paper 8078, janvier.
- Internal Revenue Service (1996),  
Federal Tax Compliance Research : Individual Income Tax Gap Estimates for 1985, 1988 and 1992, Publication 1415 (Rev 4-96), Washington, DC.
- Agence internationale de l'énergie (2000a),  
*Energy Policies of the IEA Countries : 2000 Review*, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2000b),  
*World Energy Outlook 2000*, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2001a),  
*End-User Oil Product Prices*, Paris, mai.
- Agence internationale de l'énergie (2001b),  
*Competition in Electricity Markets*, Paris.
- Fédération routière internationale (1995),  
*Statistiques routières mondiales, 1990-1994*, Genève, Suisse.
- Joint Committee on Taxation (2001a),  
« Overview of Present Law and Economic Analysis of Marginal Tax Rates », JCX-6-01, US Congress, Washington, DC, 6 mars.
- Joint Committee on Taxation (2001b),  
« Overview of Present Law and Selected Proposals Regarding the Federal Income Taxation of Small Businesses and Agriculture », JCX-19-01, US Congress, Washington, DC, 27 mars.
- Joint Committee on Taxation (2001c),  
« Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Year 2001-2005 », JCS-1-01, US Congress, Washington, DC, 6 avril.
- Joint Committee on Taxation (2001d),  
« Study of the Overall State of the Federal Tax System and Recommendations for Simplification », JCS-3-01, US Congress, Washington, DC, avril.
- Jorgenson, Dale W. and Kun-Young Yun (2001),  
« Lifting the Burden : Fundamental Tax Reform and US Economic Growth », document présenté au « Global Trade Analysis Projet » lors de la conférence annuelle de l'Université de Purdue, mai.
- Joskow, Paul et Edward Kahn (2001),  
« A Quantitative Analysis of Pricing Behavior in California's Wholesale Electricity Market During Summer 2000 », NBER Working Paper Number W8157, mars.
- Joulfaian, David et Mark Rider (1998),  
« Tax Evasion by Small Businesses », Office of Tax Analysis Working Paper 77, US Department of the Treasury.
- Joulfaian, David (2000),  
« Taxing Wealth Transfers and its Behavioural Consequences », *National Tax Journal*, LIII, 4, partie 1.

- Joyce Foundation (2001),  
« US Voluntary Carbon Trading Market Emerging », Press release, mai.
- Judd, Kenneth L. (2001),  
« The Impact of Tax Reform in Modern Dynamic Economies », dans Kevin A. Hassett et R. Glenn Hubbard (dir. pub.) (2001),  
*Transition Costs of Fundamental Tax Reform*, American Enterprise Institute Press, Washington, DC.
- Kahn, Alfred, Peter Crampton, Robert Porter et Richard Tabors (2001),  
« Pricing in the California Power Exchange Electricity Market : Should California Switch from Uniform Pricing to Pay-as-Bid Pricing? », Blue Ribbon Panel Report, 23 janvier.
- Keating, David L. (2001),  
« A Treasury Trend : The Rise in Complexity », Policy Paper 105, National Taxpayers Union, Washington, DC.
- Kennickell, Arthur B., Martha Starr-McCluer et Brian J. Surette (2000),  
« Recent Changes in US Family Finances : Results from the 1998 Survey of Consumer Finances », *Federal Reserve Bulletin*, janvier.
- Knetter, Michael et Thomas J. Prusa (2000),  
« Macroeconomic Factors and Antidumping Filings : Evidence From Four Countries », National Bureau of Economic Research Working Paper n° 8010, novembre.
- Kohl, Richard et Paul O'Brien (1998),  
« The Macroeconomics of Ageing, Pensions and Savings : A Survey », Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 200.
- Kopczuk, Wojciech et Joel Slemrod, (2000),  
« The Impact of the Estate Tax on the Wealth, Accumulation and Avoidance Behaviour of Donors », National Bureau of Economic Research, Working Paper 7960, octobre.
- Kotlikoff, Laurence J., Kent Smethers et Jan Walliser (2001),  
« Finding a Way Out of America's Demographic Dilemma », National Bureau of Economic Research, Working Paper 8258, avril.
- Krupnick, Alan J., Robert D. Rowe et Carolyn M. Lang (1997),  
« Transportation and Air Pollution : The Environmental Damages », dans David I. Greene et Mark A. Delucchi (1997), *The Full Cost and Benefits of Transportation : Contributions to Theory, Method and Measurement*, Springer, New York.
- Lange, Joe, Brian Sack et William Whitesell (2001),  
« Anticipations of Monetary Policy in Financial Markets », Finance and Economics Discussion Paper n° 2001-24, Board of Governors of the Federal Reserve System, mai.
- Leahy, Michael, Sebastian Schich, Gert Wehinger, Florian Pelgrin et Thorsteinn Thorgeirsson (2001),  
« Contributions of Financial Systems to Growth in OECD countries », Département des affaires économiques de l'OCDE, Document de travail n° 280, mars.
- Leslie, Keith J. et Max P. Michaels (1997),  
« The Real Power of Real Options », *The McKinsey Quarterly*, numéro 3.
- Lewandrowski, Jan et Kevin Ingram (1999),  
« Policy Considerations for Increasing Compatibilities Between Agriculture and Wildlife », *Natural Resources Journal*, 39, 2, printemps.
- Liebman, Jeffrey (2000),  
"Who are the Ineligible EITC Recipients ", *National Tax Journal*, vol. LIII, n° 4.

- Liebman, Jeffrey (2001),  
“The Optimal Design of the Earned Income Tax Credit”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, [ksgwww.harvard.edu/jeffreyliebman/ntjphase10.pdf](http://ksgwww.harvard.edu/jeffreyliebman/ntjphase10.pdf) (version du 24 février).
- Lindsey, Brink, Mark Groombridge et Prakash Loungani (2000),  
« Nailing the Homeowner : The Economic Impact of Trade Protection of the Softwood Lumber Industry », Cato Institute Center for Trade Policy Studies, Trade Policy Analysis n° 11, 6 juillet.
- Lusardi, Annamaria, Jonathan Skinner et Steven Venti (2001),  
« Saving Puzzles and Saving Policies in the United States », National Bureau of Economic Research Working Paper 8237, avril.
- Maki, Dean M. (2000),  
« The Growth of Consumer Credit and the Household Debt Service Burden », Finance and Economics Discussion Paper 2000-12, Board of Governors of the Federal Reserve System, février.
- Maki, Dean M. et Michael G. Palumbo (2001),  
« Disentangling the Wealth Effect : A Cohort Analysis of Household Saving in the 1990s », Finance and Economics Discussion Paper 2001-21, Board of Governors of the Federal Reserve System, avril.
- Manning, Willard G., Emmert B. Keeler, Joseph P. Newhouse, Elizabeth M. Sloss et Jeffrey Wasserman (1991),  
*The Costs of Poor Health Habits*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Martel, Jennifer L. et David S. Langdon (2001),  
« The Job Market in 2000 : Slowing Down as the Year Ended », *Monthly Labor Review*, Bureau of Labor Statistics, février.
- Meyer, Bruce et Dan T. Rosenbaum (1999),  
« Welfare, the Earned Income Tax Credit and the Labour Supply of Single Mothers », National Bureau of Economic Research Working Paper 7363, septembre
- Meyer, Bruce et Dan T. Rosenbaum (2000),  
« Making Single Mothers Work : Recent Tax and Welfare Policies and its Effects », National Bureau of Economic Research Paper 7491, janvier.
- Mitrusi, Andrew et James Poterba (2000),  
« The Distribution of Payroll and Income Tax Burdens, 1979-1999 », National Bureau of Economic Research Working Paper 7707, mai
- Morrison, Steven A. et Clifford Winston (1999),  
« Regulatory Reform of US Inter-City Transport » in *Essays in Transport Economics and Policy*, The Brookings Institution Press, Washington, DC.
- Morrison, Steven A. et Clifford Winston (2001),  
« The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry » in *Network Industries*, The American Enterprise Institute Press, Washington, DC, mars.
- Murphy, Edward et Joho Worth (2001),  
« Some Regulatory and Institutional Barriers to Congestion Pricing », Research Paper Series 0101, Office of Economic Policy, US Treasury, mai.
- National Civil Aviation Review Commission (1997),  
*Avoiding Aviation Gridlock and Reducing the Accident Rate : A Consensus for Change*, Washington, DC, décembre.

- National Energy Policy Development Group (2001),  
*Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future*, Report of the National Energy Policy Development Group, US Government Printing Office, mai.
- National Research Council (2001),  
*Climate Change Science : An Analysis of Some Key Questions*, Committee on the Science of Climate Change, Division of Earth and Life Sciences, National Academy Press, mai
- Neubig, Thomas S. et David Joulfaiian (1998),  
 « The Tax Expenditure Budget Before and After the Tax Reform Act of 1986 », *Office of Tax Analysis Working Paper 60*, US Treasury Department, Washington DC.
- OCDE (1999),  
*Études économiques de l'OCDE – États-Unis*, Paris.
- OCDE (2000a),  
*Études économiques de l'OCDE – États-Unis*, Paris, mai.
- OCDE (2000b),  
*Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, mai.
- OCDE (2001a),  
*Perspectives économiques 69*, juin.
- OCDE (2001b),  
*Indicateurs environnementaux pour l'agriculture, Volume 3 : Méthodes et résultats*, Paris.
- OCDE (2001c),  
 « Perspectives à long terme de l'agriculture et de l'environnement » dans *Perspectives agricoles de l'OCDE 2001-2006*, Paris.
- OCDE (2001d),  
*Politiques agricoles des pays de l'OCDE : Suivi et évaluation*, mai.
- Office of Federal Housing Enterprise Oversight (2001),  
 « Risk-based Capital Regulation : Final Rule », Washington, DC, juillet.
- Office of Management and Budget (2001),  
*Information Collection Budget of the Federal Government for FY 1999 and FY 2000*, Washington, DC.
- Offutt, Susan (2000),  
 « Can the Farm Problem be Solved? », M.E. John Lecture, Pennsylvania State University, 18 octobre, xerox.
- Palley, Thomas (2001),  
 « Contradictions Coming Home to Roost : Income Distribution and the Return of the Aggregate Demand Problem », Paper Presented at the 11th Annual Hyman P. Minsky Conference on Financial Structure at the Levy Institute, avril.
- Parry, Ian W.H. (2000),  
 « Comparing the Marginal Excess Burden of Labour, Gasoline, Cigarette and Alcohol Taxes », *Resources for the Future*, Discussion Paper 00-33.
- Parry, Ian W.H. (2001),  
 « Are Gasoline Taxes in Britain too High? », *Resources for the Future*, Issue Brief, avril.
- Peach, Richard et Charles Steindel (2000),  
 « A Nation of Spendthrifts? An Analysis of Trends in Personal and Gross Saving », *Current Issues in Economics and Finance*, 6, 10, Federal Reserve Bank of New York, septembre.
- Penn, J.B. (2001),  
 « Agricultural Policy Discussion Paper », 3 janvier, xerox.

- Petska, Toru, Mike Studler, et Ryan Petska (2000),  
« Further Examination of the Distribution of Individual Income and Taxes Using a Consistent and Comprehensive Measure of Income », *Statistics of Income Overview*, Research Paper, Internal Revenue Service, mars.
- Pilat, Dirk et Frank C. Lee (2001),  
« La croissance de la productivité dans les industries productrices et utilisatrices de technologies de l'information et des communications : une source de différentiels de croissance dans la zone OCDE ? », STI, Document de travail 2001/4, OCDE, juin.
- Pomp, Richard D. (1998),  
« The Future of the State Corporate Income Tax : Reflections (and Confessions) of a Tax Lawyer », dans David Brunori (dir. pub.), *The Future of State Taxation*, The Urban Institute Press, Washington, DC.
- Poole, Robert W. et Viggo Butler (2001),  
« How to Commercialize Air Traffic Control », Policy Study 278, Reason Public Policy Institute, Los Angeles, février.
- Poterba, James (1989),  
« Venture Capital and Capital Gains Taxation », dans L. Summers (dir. pub.), *Tax Policy and the Economy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Poterba, James M., Steven F. Venti et David Wise (1996),  
« How Retirement Saving Programs Increase Saving », *Journal of Economic Perspectives*, 10.
- Quadrini, Vincenzo (1999),  
« The Importance of Entrepreneurship for Wealth Concentration and Mobility », *Review of Income and Wealth*, 45, 1, mars.
- Quan, Nguyen et Robert Michaels (2001),  
« Games or Opportunities : Bidding in the California Market », *Electricity Journal*, 14, 1, janvier.
- Rebelein, Robert et Jerry Tempalski (2000),  
« Who Pays the Individual AMT? », Office of Tax Analysis Working Paper 87, US Treasury Department.
- Ring, Raymond J., Jr. (1999), « Consumers' Share and Producers' Share of the General Sales Tax », *National Tax Journal*, 52, 1.
- Rosenbaum, Dan T. (2000),  
« Taxes, the Earned Income Tax Credit and Marital Status », Joint Centre for Poverty Research Working Paper 177, Northwestern University and University of Chicago, mai.
- Sawhill, Isabel et Adam Thomas (2000),  
« A Hand Up for the Bottom Third : Toward a New Agenda for Low-Income Working Families », Discussion draft, The Brookings Institution, décembre.
- Schmalbeck, Richard (2001),  
« Avoiding Federal Wealth Transfer Taxes », dans William G. Gale et Joel B. Slemrod (dir. pub.), *Rethinking the Estate and Gift Tax : Overview*, The Brookings Institution, à paraître.
- Shaviro, Daniel (1993),  
*Federalism in Taxation : the Case for Greater Uniformity*, AEI Studies in Regulation and Federalism, American Enterprise Institute Press, Washington, DC.
- Scholz, J. Karl (1997),  
« Testimony for the House Ways and Means Committee », 8 mai.

- Slemrod, Joel (2001),  
« Thoughts on the Growing Concentration of Income Subject to Tax », Private Communication, Version du 25 avril.
- Slemrod, Joel et Jan Bakija (2000),  
« Does Growing Inequality Reduce Tax Progressivity? Should It? », National Bureau of Economic Research Working Paper 7576, mars.
- Small, Kenneth A. et Jose A. Gómez-Ibáñez (1999),  
« Urban Transportation », dans Paul Cheshire et Edwin S. Mills, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Volume 3, Applied Urban Economics, Hollande septentrionale, Amsterdam.
- Small, Kenneth A. et Camilla Kazimi (1995),  
« On the Costs of Air Pollution from Motor Vehicles », *Journal of Transport Economics and Policy*, 29, 1.
- Starr-McCluer, Martha (1998),  
« Stock Market Wealth and Consumer Spending », Finance and Economics Discussion Paper 1998-20, Board of Governors of the Federal Reserve System, avril.
- Steiner, Faye (2001),  
« L'industrie de l'électricité : réglementation, structure du marché et performances », *Revue économique de l'OCDE, Numéro spécial : Réforme de la réglementation*, n° 32, 2001/1.
- Stevenson, Cliff (2001),  
« Global Trade Protection Report », Rowe and Maw, avril.
- Sweirenga, David (2001),  
« Approaching Gridlock », Air Transport Association, juin.
- Transportation Research Board (1999),  
*Entry and Competition in the US Airline Industry, Issues and Opportunities*, Special Report 255, National Research Council.
- Triest, Robert K. (1996),  
« Fundamental Tax Reform and Labour Supply », dans Henry J. Aaron et William G. Gale (dir. pub.), *Economic Effects of Fundamental Tax Reform*, Brookings Institution Press, Washington, DC.
- US Census Bureau (2001),  
*Money Income in the United States : 2000*, Current Population Reports P60-213, US Government Printing Office, Washington, DC, septembre.
- US Department of Commerce (2000),  
*Global Steel Trade : Structural Problems and Future Solutions, Report to the President*, International Trade Administration, Washington, DC, juillet.
- US Department of Education (2001),  
*The Condition of Education*, 2001, National Center for Education Statistics.
- US Department of Transportation (2001a),  
« Enforcement Policy Regarding Unfair Exclusionary Conduct in the Air Transportation Industry : Findings and Conclusions on the Economic Policy and Legal Issues » Docket OST-98-3713, janvier.
- US Department of Transportation (2001b),  
*Dominated Hub Fares*, Domestic Aviation Competition Series, Washington, DC, janvier.
- US Treasury (1992),  
*Integration of the Individual and Corporate Tax Systems*, US Government Printing Office, Washington, DC, janvier.

- US Treasury (2000),  
« The Deferral of Income Earned Through US Controlled Foreign Corporations A Policy Study », Office of Tax Policy.
- Voith, Richard (1999),  
« Does the Federal Tax Treatment of Housing Affect the Pattern of Metropolitan Development? », *National Tax Journal*, 52, 1.
- Voith, Richard et Joseph Gyourko (2000),  
« Capitalisation of Federal Taxes, the Relative Prices of Housing and Urban Form : Density and Sorting Effects », Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper 00-12.
- White, Michelle J. (1998),  
« Why It Pays to File for Bankruptcy : A Critical Look at Incentives under US Bankruptcy Laws and a Proposal for Change », *University of Chicago Law Review*, 65, 3, été.
- White, Michelle J. (2000),  
« An Optimal Personal Bankruptcy System and Proposed Reforms », *Journal of Legal Studies*, XXXI, 1.
- White, Michelle J. et Wei Fan (2000),  
« Personal Bankruptcy and the Level of Entrepreneurial Activity », Working Paper 2000-02, Department of Economics, University of Michigan, juillet.
- Wilson, Todd (2001),  
« Consumer Inflation Higher in 2000 », *Monthly Labor Review*, avril.
- Wolak, Frank (2001),  
« What Went Wrong with California's Re-Structured Electricity Market (and How to Fix It) », [www.stanford.edu/wolak](http://www.stanford.edu/wolak).
- Wolak, Frank et Robert Nordhaus (2001),  
Comments on « Staff Recommendation on Prospective Market Monitoring and Mitigation for the California Wholesale Electricity Market », Market Surveillance Committee of the California Independent System Operator, mars.

## Annexe I

Principales caractéristiques du système fiscal en 2000/01<sup>1</sup>

## I. L'impôt sur le revenu des personnes physiques

## 1.1. Impôt sur le revenu perçu par le gouvernement fédéral

Les citoyens et résidents américains sont soumis à l'impôt sur leur revenu mondial même s'ils résident en dehors des États-Unis.

## Taux et tranches d'imposition

Les familles sont imposées de l'une des trois manières suivantes :

- En tant que couples mariés établissant une déclaration conjointe (ou en tant que veuve ou veuf ayant droit à l'héritage) sur le revenu combiné des deux conjoints ;
- En tant que couples mariés établissant des déclarations distinctes et déclarant les revenus effectifs de chaque conjoint ;
- En tant que chefs de famille (célibataires ou séparés et ayant des enfants à charge).

Toutes les personnes, y compris les enfants à charge disposant de revenus d'un montant suffisant déclarent leurs revenus individuellement.

Les tranches d'imposition sont ajustées chaque année en fonction de l'inflation.

Taux et tranches d'imposition					
Régime de déclaration	Taux d'imposition	Tranches en \$ des États-Unis	Régime de déclaration	Taux d'imposition	Tranches en \$ des États-Unis
Personnes seules	15	0-26 250	Couples mariés établissant une déclaration conjointe	15	0-43 850
	28	26 250-63 550		28	43 850-105 950
	31	63 550-132 600		31	105 950-105 950
	36	132 600-288 350		36	161 450-288 350
	39.6	Plus de 288 350		39.6	Plus de 288 350
Couples mariés établissant des déclarations distinctes	15	0-21 925	Chefs de famille	15	0-35 150
	28	21 925-52 975		28	35 150-90 800
	31	52 975-80 725		31	90 800-147 050
	36	80 725-144 175		36	147 050-288 350
	39.6	Plus de 144 175		39.6	Plus de 288 350

**Base d'imposition :** Tous les ménages sont assujettis à l'impôt sur leur revenu brut. Le revenu brut est le revenu de toutes les sources : salaires et traitements, indemnités de chômage, pourboires et indemnités, intérêts, dividendes, annuités, pensions, loyers, redevances, gains en capital, pensions alimentaires, prestations de sécurité sociale si les revenus du bénéficiaire sont supérieurs à un montant de base, et autres types de revenus. Parmi les éléments qui sont exclus du revenu brut, et par conséquent non soumis à l'impôt, on peut mentionner l'aide sociale et les intérêts des titres de la dette publique exonérés (surtout les obligations des États et des collectivités locales). Le revenu imposable est le revenu brut ajusté, moins les exonérations personnelles de 2 800 dollars par contribuable ou par personne à charge et moins la déduction des frais réels ou la déduction forfaitaire au choix du contribuable. Le revenu brut ajusté est le revenu brut diminué des ajustements au titre des dépenses courantes et nécessaires à l'exercice de l'activité, des pertes en capital (dans certaines limites), des pensions alimentaires versées à un ancien conjoint et d'autres déductions assez spécifiques. Les taux ci-dessus sont utilisés pour calculer l'impôt normalement dû au gouvernement fédéral par un ménage ou par un individu. Les États-Unis appliquent également l'impôt minimum alternatif (« Alternative Minimum Tax ») au taux de 26 pour cent lorsque le revenu imposable minimum alternatif est inférieur ou égal à 175 000 dollars et au taux de 28 pour cent lorsque ce revenu excède ce montant. Un certain nombre de déductions autorisées dans le cadre du régime normal sont réintégrées dans l'assiette de l'impôt minimum alternatif. Il s'agit d'un impôt alternatif car les ménages doivent calculer à la fois le montant normal de l'impôt et celui qui est dû au titre de l'impôt minimum alternatif. L'impôt finalement dû correspond à celui de ces deux montants qui est le plus élevé.

## **Abattements et crédits d'impôt**

### ***Abattement forfaitaire***

*Abattement à la base :* Les contribuables qui ne demandent pas à bénéficier de déductions pour frais réels ont droit à une déduction forfaitaire en remplacement de la tranche imposable à un taux nul qui existait dans les barèmes d'imposition en vertu de la législation antérieure. En 2000, un couple marié établissant une déclaration fiscale conjointe avait droit à une déduction forfaitaire de 7 350 dollars. La déduction forfaitaire est de 6 450 dollars pour les chefs de famille et de 4 400 dollars pour les personnes seules. Cette déduction est indexée en fonction de l'inflation. Des dispositions spécifiques s'appliquent aux enfants qui disposent de revenus suffisants pour verser un impôt et dont les parents prétendent qu'ils sont à leur charge. Pour ces enfants, la déduction forfaitaire est égale à 700 dollars ou au montant de leurs gains plus 250 dollars ou la déduction forfaitaire à laquelle ils auraient normalement droit, selon celui de ces montants qui est le plus faible. Par ailleurs, pour empêcher que des parents transfèrent à leurs enfants des biens productifs de revenus afin d'échapper au taux d'imposition plus élevé auquel ils sont assujettis, les revenus du capital net d'un enfant de moins de 14 ans qui excèdent la somme de la déduction de 700 dollars et de 700 dollars ou des déductions pour frais réels directement liées à l'obtention de ces revenus, selon celui de ces deux montants qui est le plus élevé, sont imposés au taux marginal maximum applicable aux parents. Des déductions forfaitaires plus généreuses sont accordées aux contribuables âgés de 65 ans ou plus, ainsi qu'aux non voyants. Ces avantages remplacent les exonérations personnelles additionnelles accordées aux personnes âgées et aux non voyants dans le cadre de la législation antérieure.

*Déduction au titre des enfants à charge :* Pour chaque enfant, ainsi que pour les autres personnes qu'un contribuable déclare comme étant à sa charge, il a droit à une exonération pour personne à charge de 2 800 dollars. Les salariés titulaires de faibles revenus ayant des enfants

remplissant les conditions requises ont droit à un crédit d'impôt remboursable (récupérable) au titre des revenus d'activité (« Earned Income Tax Credit »). Pour les contribuables ayant un enfant, le crédit est de 34 pour cent du revenu d'activité à concurrence de 6 920 dollars. Le crédit diminue lorsque le revenu excède 12 690 dollars et est supprimé lorsqu'il atteint 27 413 dollars. Le montant du revenu d'activité, ainsi que les seuils au-delà desquels le crédit d'impôt est supprimé sont indexés en fonction de l'inflation. Pour les contribuables ayant au moins deux enfants, le crédit est de 40 pour cent de leurs revenus d'activité à concurrence de 9 726 dollars en 1999. Le crédit est réduit lorsque le revenu excède 12 690 dollars et il est supprimé lorsqu'il atteint 31 152 dollars. Depuis 1998, les contribuables ont droit à un crédit d'impôt égal à 500 dollars pour chaque enfant âgé de moins de 17 ans et remplissant les conditions requises. Le crédit maximum est réduit pour les contribuables dont les revenus excèdent certains seuils. Le crédit est réduit de 50 dollars par tranche de revenu de 1 000 dollars au-delà de 110 000 dollars pour les contribuables mariés (75 000 dollars pour les contribuables célibataires et chefs de famille). Ces seuils ne sont pas indexés en fonction de l'inflation. Un contribuable ayant au moins trois enfants remplissant les conditions requises peut bénéficier d'un crédit d'impôt supplémentaire pour enfant à charge remboursable (récupérable) sous réserve de certaines restrictions. Le montant remboursable est égal au montant dont le crédit d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable, mais ne peut excéder la différence entre les cotisations de sécurité sociale et le crédit d'impôt au titre des revenus d'activité obtenus.

*Déduction au profit des salariés à faibles revenus sans enfants.* Depuis 1994, les salariés à faibles revenus sans enfants ont droit au crédit d'impôt au titre des revenus d'activité. En 2000, ils avaient droit à un crédit d'impôt récupérable de 7.65 pour cent de leurs revenus d'activité à concurrence de 4 610 dollars. Le crédit est réduit lorsque le revenu excède 5 770 dollars et il est supprimé lorsqu'il atteint 10 380 dollars. Ce crédit est accordé aux contribuables âgés d'au moins 25 ans et de moins de 65 ans.

*Déduction au titre des cotisations de sécurité sociale et autres impôts.* Il n'existe pas de déduction spécifique pour les cotisations de sécurité sociale bien que les crédits d'impôt récupérables au titre des revenus d'activité décrits ci-dessus soient parfois considérés comme une compensation des cotisations de sécurité sociale versées par les salariés remplissant les conditions requises. En outre, une partie seulement des prestations de sécurité sociale est soumise à l'impôt. Les prestations incluses dans le revenu imposable sont limitées à la moitié des prestations annuelles reçues au cours de l'année ou à la différence entre les revenus du contribuable (dans lesquelles est comprise la moitié de ces prestations) et la somme de 32 000 dollars pour les couples mariés et de 25 000 dollars pour les autres ménages, selon celui de ces deux montants qui est le plus faible. Toutefois, les prestations peuvent être incluses dans le revenu imposable dans une proportion qui peut atteindre 85 pour cent si les revenus du contribuable (y compris la moitié des prestations) excèdent 44 000 dollars pour les couples mariés et 34 000 dollars pour les autres ménages, selon celui de ces deux mandats qui est le plus faible. Par ailleurs, pour les contribuables qui n'optent pas pour la déduction forfaitaire, les impôts perçus par les États et collectivités locales, à l'exception des taxes sur les ventes au détail, sont généralement déductibles dans le calcul du revenu imposable au niveau fédéral.

#### *Principaux types de déductions non forfaitaires applicables à un ouvrier moyen*

La déduction non forfaitaire de base porte sur certaines dépenses dans la mesure où lorsqu'elles sont détaillées, leur montant total excède celui de la déduction forfaitaire. Les principales déductions détaillées demandées par les particuliers sont les suivantes :

- *Dépenses médicales et dentaires* excédant 7.5 pour cent des revenus ;

- *Impôts sur le revenu*, impôts sur la propriété immobilière et mobilière perçus par les États et collectivités locales (à l'exception des taxes sur les ventes) ;
- Intérêt des prêts hypothécaires pour l'acquisition d'un logement ;
- *Intérêts versés au titre d'investissements* dans la limite des revenus d'investissements avec un report illimité sur les exercices ultérieurs des intérêts versés dont la déduction n'a pas été autorisée ;
- *Dons à des organismes caritatifs remplissant les conditions requises* (y compris les institutions religieuses et éducatives) ;
- *Domages et pertes résultant de vols* dans la mesure où chaque perte excède 100 dollars et où le total de ces pertes excède 10 pour cent du revenu ; et
- *Dépenses diverses*, telles que les dépenses professionnelles non remboursées des salariés (cotisations à des syndicats, chaussures de travail, etc.), les dépenses d'investissement, les honoraires versés pour l'établissement de déclarations d'impôt et les dépenses de formation requises par l'emploi exercé dans la mesure où, au total, elles excèdent 2 pour cent des revenus.

Par ailleurs, les déductions détaillées qui sont autorisées sont réduites de 3 pour cent de la différence entre le revenu et la somme de 128 950 dollars (64 475 dollars pour les personnes mariées établissant des déclarations distinctes). Cependant, la réduction est limitée à 80 pour cent du total des déductions détaillées qui sont par ailleurs autorisées, sauf en ce qui concerne les déductions détaillées des dépenses médicales, intérêts versés au titre d'investissements, pertes résultant de vols et de dommages et pertes de jeu.

## **Revenus imposés dans des conditions préférentielles**

### **Gains en capital**

Les gains nets en capital sont imposés aux taux normaux de l'impôt sur le revenu, à l'exception du fait que le taux maximum applicable aux gains à long terme est limité à 20 pour cent (10 pour cent pour les personnes qui sont imposables dans la tranche à 15 pour cent). Les gains nets en capital sont égaux à la différence entre les gains nets en capital à long terme et les pertes nettes en capital à court terme. On considère les gains comme à long terme lorsque les actifs correspondants ont été détenus pendant plus de 12 mois. Un taux spécial de 18 pour cent (8 pour cent pour les particuliers imposables dans la tranche à 15 pour cent) s'applique aux actifs dont la période de détention débute après le 31 décembre 2000 et qui sont détenus pendant plus de cinq ans et vendus après le 31 décembre 2000.

### **Plans d'épargne privés**

Contributions à des plans de retraite et d'assurance-vie. Aucune déduction n'est accordée pour les cotisations des salariés à des plans de retraite mis en place par les employeurs ou pour les primes d'assurance-vie. Toutefois, les salariés sont autorisés à déduire les contributions à un compte individuel d'épargne retraite (IRA) à concurrence de 2 000 dollars par an (4 000 dollars dans le cas d'un salarié marié dont le conjoint est inactif, sous réserve de certaines restrictions). Si un contribuable participe à un plan de retraite géré par son employeur, la limite de 2 000 dollars est ramenée progressivement à zéro dans un éventail de revenus de 32 000 à 42 000 dollars pour un contribuable célibataire (52 000 à 62 000 dollars si le mari et la femme établissent une déclaration conjointe). Les revenus de ces comptes ne sont pas soumis à l'impôt au moment où ils sont générés mais une pénalité de 10 pour cent s'applique en général si un retrait est effectué avant que le contribuable ait atteint l'âge de 59 ans et 6 mois.

Depuis 1998, les particuliers peuvent verser des contributions non déductibles à concurrence de 2 000 dollars à un nouveau plan d'épargne retraite (les plans dits « Roth IRA »). La contribution annuelle maximum à cet IRA est réduite du montant de la contribution à l'IRA décrit au paragraphe précédent. Le plafond de la contribution annuelle au « Roth IRA » est supprimé progressivement dans un éventail de revenus de 95 000 à 110 000 dollars pour un contribuable célibataire (150 000 et 160 000 dollars si le mari et la femme établissent une déclaration conjointe). Les revenus de ces comptes ne sont pas imposés mais doivent être détenus pendant une certaine période et remplir d'autres conditions.

Les salariés comme les employeurs peuvent verser des contributions à un plan de retraite agréé. Les salariés peuvent, dans certaines limites, verser des contributions calculées sur le revenu avant impôts et sur le revenu après impôts à un plan agréé. Les contributions calculées sur le revenu avant impôts (par exemple les contributions à un système agréé comportant des paiements directs ou différés ou « plan 401(k) ») sont généralement soumises au même régime fiscal que les cotisations des employeurs. Le régime fiscal des contributions effectuées dans le cadre de plans agréés est pour l'essentiel le même que celui des IRA déductibles. Cependant, les limites des contributions à des plans agréés sont beaucoup plus élevées que celles des IRA, de sorte que ces plans permettent d'accumuler davantage de fonds dans des conditions fiscales préférentielles.

### Retenues à la source

Les salaires et traitements sont soumis à une retenue à la source qui est recouvrée par l'employeur. Les impôts retenus à la source donnent lieu à un crédit d'impôt intégralement déductible de la charge fiscale calculée sur la base du revenu annuel. Les cotisations de sécurité sociale sont également prélevées à la source.

Les non-résidents sont soumis à une retenue à la source au taux de 30 pour cent sur les loyers, redevances, salaires, primes, annuités, indemnités, rémunérations, intérêts et dividendes. Les paiements aux résidents de pays avec lesquels les États-Unis ont conclu une convention fiscale concernant l'impôt sur le revenu peuvent être soumis à une retenue à la source à taux nul ou à taux réduit.

## 1.2. Impôts sur le revenu des personnes physiques perçus par les États

**Taux d'imposition :** Six États prélèvent un impôt sur le revenu des personnes physiques à taux uniforme, la plupart d'entre eux ayant recours à des taux progressifs. Pour la plupart, les taux marginaux maximums des impôts prélevés par les États s'échelonnent entre 5 et 9 pour cent ; le nombre d'États où le taux marginal maximum excède 10 pour cent est inférieur à 10 (voir tableau A1). Les collectivités locales (essentiellement les grandes villes) de 13 États perçoivent également un impôt sur le revenu des personnes physiques. Trois États perçoivent un pourcentage uniforme de l'impôt sur le revenu dû au gouvernement fédéral et un État perçoit un pourcentage uniforme du revenu imposable au niveau fédéral.

**Base d'imposition :** La plupart des États se conforment à la législation fédérale pour déterminer la base de leur impôt sur le revenu des personnes physiques et utilisent la notion de revenu brut ajusté conformément à cette législation. Dans trois États, l'impôt dû est calculé simplement en pourcentage du revenu brut ajusté au niveau fédéral avec quelques modifications et dans trois autres, l'impôt sur le revenu est calculé uniquement en pourcentage de l'impôt dû au niveau fédéral.

Tableau A1. **Impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les bénéfices des sociétés perçus au niveau des États : taux marginaux maximums<sup>1</sup>**

Taux marginaux maximums	Nombre d'États Personnes physiques	Nombre d'États Sociétés
0 pour cent < 5 pour cent	7	4
5 pour cent < 6 pour cent	6	5
6 pour cent < 7 pour cent	12	10
7 pour cent < 8 pour cent	5	6
8 pour cent < 9 pour cent	5	9
9 pour cent < 10 pour cent	3	9
10 pour cent ou plus	5 <sup>2</sup>	2

1. Cinq États ne prélèvent ni impôt sur le revenu des personnes physiques ni impôt sur les bénéfices des sociétés : le Néveda, le Dakota du Sud, le Texas, l'État de Washington et le Wyoming. En outre, l'Arkansas, la Floride, le New Hampshire et le Tennessee ne prélèvent que des impôts faibles ou nuls sur le revenu des personnes physiques.
2. Trois États de cette catégorie utilisent comme base de leurs taux d'impôt sur le revenu des personnes physiques un pourcentage de l'impôt sur le revenu dû au niveau fédéral.

Source : [www.taxfoundation.org/statefinance.html](http://www.taxfoundation.org/statefinance.html).

## 2. Cotisations de sécurité sociale

### *Cotisations de sécurité sociale*

En vertu du Federal Insurance Contributions Act (FICA), des cotisations de sécurité sociale sont prélevées sur les salaires ou traitements perçus par des particuliers pour financer les retraites versées par le gouvernement fédéral. La cotisation de sécurité sociale de 15.3 pour cent, qui inclut un impôt de 2.9 pour cent affecté au « Medicare », est appliquée à concurrence de 76 200 dollars de salaire annuel. Cependant, aucune limite ne s'applique au montant des salaires soumis à la part de la cotisation de sécurité sociale affectée au « Medicare ». La moitié de l'impôt est prélevée à la source sur les salaires, et l'autre moitié est payée par l'employeur. L'impôt FICA est appliqué aux rémunérations de prestations de services effectuées aux États-Unis, quelle que soit la nationalité ou le lieu de résidence du salarié ou de l'employeur.

### *Cotisations des travailleurs indépendants*

Les cotisations des travailleurs indépendants sont appliquées en vertu du Self-employment Contributions Act (SECA) sur les revenus des travailleurs indépendants, déduction faite des frais professionnels, qui sont perçus par des citoyens américains et des étrangers résidents. Pour l'année 2000, l'impôt SECA est appliqué au taux de 15.3 pour cent, qui inclut une taxe de 2.9 pour cent appliquée au « Medicare » sur les revenus des travailleurs indépendants, à concurrence de 76 200 dollars. Cependant, aucune limite ne s'applique au montant des revenus soumis à la part de l'impôt SECA affectée au « Medicare ». Les travailleurs indépendants doivent payer la totalité de l'impôt mais peuvent en déduire 50 pour cent au titre des frais professionnels dans leur déclaration d'impôt sur le revenu au niveau fédéral. Aucun impôt n'est dû si les gains nets de l'année sont inférieurs à 400 dollars. Si un contribuable dispose à la fois de salaires soumis à l'impôt FICA et de revenus soumis à l'impôt SECA, le salaire qui sert de base à l'impôt FICA est utilisé pour réduire la base de l'impôt

SECA. L'impôt SECA est calculé sur la base de la déclaration des revenus perçus aux États-Unis par le particulier. Les étrangers non résidents ne sont pas soumis à l'impôt SECA.

### **Impôt fédéral pour l'indemnisation du chômage**

L'impôt fédéral pour l'indemnisation du chômage (« Federal employment tax ») (FUTA) est assis sur les salaires versés par les employeurs à leurs salariés. Il est prélevé sur les revenus de services fournis sur le territoire des États-Unis, quelle que soit la nationalité ou la résidence de l'employeur ou du salarié. Il s'applique également aux salaires correspondant à des services fournis en dehors des États-Unis pour le compte d'un employeur américain par des ressortissants américains. Le taux d'imposition pour 2000 est de 6.2 pour cent des salaires dans la limite d'un plafond de 7 000 dollars. Tous les États prélèvent également des impôts pour l'indemnisation du chômage qui peuvent donner lieu à des crédits d'impôt déductibles de l'impôt FUTA lorsqu'ils ont été versés. Pour les employeurs qui paient aux États leurs impôts pour l'indemnisation du chômage dans les délais requis, le taux de l'impôt FUTA après crédit d'impôt est de 0.8 pour cent. Les travailleurs indépendants ne sont pas soumis à l'impôt FUTA et les grandes villes de trois autres États appliquent des taxes sur les salaires. En général, ces taxes ont pour objet de percevoir des impôts sur les particuliers qui travaillent dans la ville qui prélève l'impôt mais résident dans une autre. Certains États accordent aux particuliers résidents un crédit d'impôt au titre des impôts sur le revenu et sur les salaires payés à des collectivités locales d'autres États.

## **3. L'impôt sur les bénéfices des sociétés**

### **3.1. L'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés**

Les sociétés américaines sont soumises à l'impôt fédéral sur leur bénéfice mondial, y compris les bénéfices de succursales étrangères (que les bénéfices soient ou non rapatriés). En général, une société américaine n'est pas imposée par les États-Unis sur les revenus d'une filiale étrangère à moins que celle-ci ne distribue des dividendes ou qu'elle ne soit vendue ou liquidée. De nombreuses exceptions à ce principe peuvent s'appliquer, ce qui aboutit à l'imposition aux États-Unis de tout ou partie des revenus courants de la filiale étrangère. Les succursales de sociétés étrangères sont généralement imposables sur les revenus qui sont effectivement liés à des activités exercées aux États-Unis. Cependant, si la société étrangère réside dans un pays qui a conclu une convention fiscale concernant l'impôt sur le revenu avec les États-Unis, les bénéfices ne sont imposables par les États-Unis que dans la mesure où ils sont imputables à un établissement stable situé dans ce pays.

**Taux :** Les bénéfices d'une société qui sont compris entre 75 000 et 10 millions de dollars sont imposés au taux de 34 pour cent. Les sociétés dont les bénéfices sont compris entre 335 000 et 10 millions de dollars sont effectivement imposées au taux de 34 pour cent sur la totalité de leurs bénéfices imposables (y compris sur la part de ces bénéfices qui est inférieure ou égale à 75 000 dollars). Les sociétés dont le bénéfice imposable est inférieur à 335 000 dollars bénéficient partiellement des taux progressifs de 15 et 25 pour cent qui s'appliquent respectivement à la part des bénéfices imposables inférieure ou égale à 50 000 et à 75 000 dollars. Les bénéfices imposables des sociétés compris entre 15 millions et 18 333 333 dollars sont soumis à une taxe additionnelle de 3 pour cent. Les sociétés dont les bénéfices imposables excèdent 18 333 333 dollars sont effectivement soumises à un impôt de 35 pour cent sur la totalité de leurs bénéfices imposables. Ces taux s'appliquent à la fois aux sociétés américaines et aux bénéfices de sociétés étrangères qui sont effectivement liés à des transactions effectuées aux États-Unis.

### *Impôt minimum alternatif*

L'impôt minimum alternatif (AMT) est destiné à empêcher des sociétés réalisant des bénéfices économiques importants d'utiliser des déductions préférentielles, des exonérations et des crédits d'impôt pour réduire fortement ou même annuler le montant de l'impôt qu'elles doivent verser. Pour atteindre cet objectif, l'AMT est conçu comme un régime fiscal distinct comportant ses propres déductions et limitations de crédit. L'impôt est appliqué à un taux uniforme de 20 pour cent sur le bénéfice imposable minimum alternatif. C'est un impôt « alternatif » parce que les sociétés sont tenues de payer l'impôt résultant du régime normal ou l'impôt minimum alternatif selon celui de ces deux montants qui est le plus élevé. Dans la mesure où l'AMT excède l'impôt normal, un crédit d'impôt minimum est généré et reporté sur les exercices ultérieurs pour compenser l'impôt normalement dû par le contribuable dans la mesure où il excède l'AMT au cours des exercices futurs. En général, le bénéfice imposable minimum alternatif est calculé en effectuant des ajustements des bénéfices imposables normaux puis en réintégrant certaines dispositions préférentielles non déductibles. Par exemple, les pertes nettes d'exploitation et les crédits d'impôt étrangers peuvent aboutir à une réduction de l'AMT allant jusqu'à 90 pour cent, à comparer à une réduction potentielle de 100 pour cent dans le cadre du régime normal. Une exemption de l'AMT s'applique aux petites sociétés dont les bénéfices remplissent certaines conditions.

### *Gains et pertes en capital*

Les gains en capital sont généralement imposés au même taux que les revenus ordinaires. En général, les pertes en capital ne sont déductibles que des gains en capital et non des revenus ordinaires. Les pertes en capital excédentaires d'une société peuvent être reportées sur les trois exercices antérieurs et sur les cinq exercices ultérieurs afin de compenser les gains en capital de ces exercices.

### *Crédit d'impôt étranger*

Un crédit d'impôt est accordé au titre des impôts versés ou considérés comme versés à l'étranger par des sociétés américaines mais il est limité à l'impôt dû aux États-Unis sur la part du bénéfice mondial imposable de la société qui est de source étrangère. Des limites distinctes doivent être calculées notamment sur les différentes catégories de revenus suivantes : revenus passifs ; intérêts soumis à une retenue à la source élevée et dividendes de chaque société étrangère dans laquelle la société détient une participation d'au moins 10 pour cent et dans laquelle l'ensemble des actionnaires américains détiennent une participation totale de moins de 50 pour cent. En outre, les crédits d'impôt étrangers, ainsi que les déductions des pertes nettes d'exploitation, ne peuvent réduire l'AMT que dans la limite de 90 pour cent.

## **Base d'imposition**

### **Généralités**

Les bénéfices imposables sont généralement calculés en vertu de principes comptables communément admis ajustés en fonction de certaines dispositions fiscales. Par conséquent, le bénéfice imposable n'est souvent pas égal à celui qui figure dans les états financiers. En général, une déduction est autorisée pour les dépenses courantes et nécessaires de l'entreprise. Cependant, il peut être nécessaire d'inclure dans le capital et d'amortir aux taux en vigueur les dépenses qui ont pour effet de créer un actif dont la durée de vie est supérieure à un an.

### Amortissement

Une déduction pour amortissement peut être appliquée à la plupart des actifs (à l'exception des terrains) utilisés dans le cadre d'une activité industrielle ou commerciale ou détenus pour produire des revenus, tels que les biens immobiliers donnés en location. Les actifs corporels amortissables qui sont utilisés aux États-Unis (qu'ils soient neufs ou d'occasion) et mis en service entre 1980 et 1987 font généralement l'objet d'un amortissement accéléré. Les actifs corporels amortissables qui sont utilisés aux États-Unis et qui ont été mis en service après 1986 sont généralement amortis selon un système d'amortissement accéléré modifié. En général, dans le cadre du système d'amortissement accéléré modifié, les actifs sont regroupés en six catégories de biens mobiliers et en deux catégories de biens immobiliers. Chaque catégorie se voit attribuer un délai de récupération et une méthode d'amortissement. On trouvera ci-après les méthodes d'amortissement et les délais de récupération concernant certains actifs.

Actifs	Méthode d'amortissement	Délai de récupération (années) <sup>1</sup>
Immeubles industriels et commerciaux	Amortissement linéaire	39 <sup>2</sup>
Mobilier de bureau	Double amortissement dégressif	7
Véhicules à moteur et équipement informatique	Double amortissement dégressif	5

1. Il s'agit des délais de récupération observés en général. Il peut y avoir des différences spécifiques propres à une catégorie d'actifs.

2. 31,5 ans s'ils ont été mis en service avant le 13 mai 1993.

Un contribuable peut également opter pour l'utilisation de la méthode d'amortissement linéaire sur des périodes plus longues ou pour les méthodes recommandées dans le cadre de l'AMT, en évitant ainsi un ajustement de l'amortissement en vue d'appliquer l'AMT.

Le coût des actifs incorporels développés par un contribuable peut être amorti sur la durée de vie de l'actif qui peut être évaluée. S'il n'est pas possible de déterminer la durée de vie d'un actif, son coût peut être amorti. Certains actifs incorporels, parmi lesquels le fonds de commerce, la valeur courante de l'affaire, les brevets et droits d'auteur, peuvent être amortis sur 15 ans s'ils sont acquis avec l'entreprise après le 10 août 1993. Un contribuable peut opter pour l'application de ces dispositions à tous les actifs acquis après le 25 juillet 1991.

L'amortissement fiscal fait généralement l'objet d'une récupération lors de la vente d'un actif dans la mesure où le produit de la vente excède la valeur fiscale après amortissement. Les montants récupérés sont imposables comme un revenu ordinaire.

### Pertes nettes d'exploitation

Si les déductions qui peuvent être opérées par une société américaine ou par une succursale d'une société étrangère excèdent ses bénéfices bruts, cet excédent est qualifié de perte nette d'exploitation. En général, ces pertes peuvent être reportées sur les deux exercices antérieurs et sur les 20 exercices ultérieurs en compensation du revenu imposable de ces exercices. Une perte liée à un risque déterminé (perte au titre d'un risque de produit) peut être reportée sur les 10 exercices antérieurs. Les banques commerciales peuvent reporter leurs pertes pour créances douteuses sur les dix exercices antérieurs et sur les cinq

exercices ultérieurs. Un fonds d'investissement immobilier (REIT) ne peut reporter une perte nette d'exploitation sur un exercice antérieur au cours duquel il fonctionnait comme fonds d'investissement immobilier. Les pertes des entreprises agricoles peuvent être reportées sur les cinq exercices antérieurs. Des limites sont applicables aux pertes nettes d'exploitation résultant des opérations d'entreprise acquises.

### **Stocks**

Les stocks sont généralement évalués en vue de l'imposition, soit à leur coût, soit à leur valeur vénale selon celui de ces deux montants qui est le plus faible. Dans la détermination du coût des produits vendus, les deux hypothèses les plus couramment admises en ce qui concerne les flux de stocks sont dernier entré, premier sorti (LIFO) et premier entré, premier sorti (FIFO). La méthode choisie devrait être appliquée d'une manière cohérente. Afin d'uniformiser les règles d'intégration dans le capital, il est nécessaire d'inclure dans les coûts des stocks beaucoup de dépenses précédemment déductibles parmi les dépenses courantes.

### **Dividendes**

En général, les dividendes reçus d'autres entreprises américaines donnent droit à une déduction de 70 pour cent sous réserve de certaines limites. La déduction au titre des dividendes reçus est généralement portée à 80 pour cent des dividendes si la société bénéficiaire détient au moins 20 pour cent du capital de la société qui effectue la distribution. Les versements de dividendes entre membres d'un groupe de sociétés américaines apparentées donnent droit à une déduction à 100 pour cent. En général, un groupe de sociétés apparentées comprend une société-mère américaine ainsi que toutes les autres sociétés américaines dans lesquelles la société mère détient directement ou indirectement, par une ou plusieurs filières, au moins 80 pour cent du total des droits de vote et de la valeur de toutes les catégories d'actions (à l'exclusion des actions préférentielles sans droit de vote).

### **Déclarations consolidées**

Un groupe de sociétés américaines apparentées (tel qu'il est décrit au paragraphe précédent concernant les dividendes) peut opter pour le calcul de son bénéfice imposable et de son impôt sur une base consolidée. Les pertes nettes d'exploitation de certains membres du groupe peuvent être utilisées pour compenser les revenus imposables d'autres membres du groupe et les transactions entre membres du groupe, telles que les ventes et versements de dividendes interentreprises, sont généralement différées ou supprimées jusqu'à ce qu'une transaction ait lieu avec une partie extérieure au groupe. Dans certaines circonstances, les pertes encourues sur la vente de filiales consolidées ne sont pas autorisées.

### **Filiales étrangères**

Dans certaines circonstances, les bénéfices non distribués d'une filiale étrangère contrôlée par des actionnaires américains donnent lieu pour ces actionnaires à une imposition pour la période en cours, comme si la filiale étrangère distribuait un dividende le dernier jour de son année d'imposition. Cela peut se produire si la filiale étrangère investit ses gains en « actifs américains » (y compris les prêts aux actionnaires américains) ou perçoit certains types de revenus (désignés sous le nom de revenus de la « sous-section F »), y compris certains revenus passifs et certains bénéfices industriels ou commerciaux « douteux ».

Deux autres dispositifs limitent les différés d'impôt sur les revenus perçus à l'étranger. Les règles concernant les sociétés mobilières de portefeuille étrangères (« Foreign Personal

Holding Company » ou FPHC) s'appliquent aux sociétés étrangères qui perçoivent surtout des revenus passifs et qui sont étroitement contrôlées par des actionnaires individuels américains. Les dispositions concernant les sociétés étrangères d'investissement passif (« Passive Foreign Investment Company » ou PFIC) s'appliquent aux sociétés étrangères dont la part des revenus ou des biens passifs est importante. Les règles des PFIC ne prévoient pas un seuil minimum de participation des actionnaires américains.

## **Autres dispositions fiscales**

### ***Règles concernant les rapports entre l'endettement et les fonds propres***

Les États-Unis appliquent des principes de sous-capitalisation en vertu desquels l'Internal Revenue Service (IRS) peut chercher à limiter la déduction des intérêts versés si le ratio endettement/fonds propres d'une société américaine est trop élevé. Si une société américaine est sous-capitalisée, l'IRS peut modifier la qualification des fonds qui lui sont prêtés par une partie affiliée et les considérer comme des fonds propres. De ce fait, l'autorisation de déduire les intérêts versés peut être refusée à la société et le remboursement du principal et des intérêts peut être considéré comme une distribution de dividendes à la partie associée et être soumis à la retenue à la source. Les États-Unis ne disposent pas de règles fixes pour déterminer si l'on se trouve en présence d'une sous-capitalisation. Un rapport endettement/fonds propres de 3 à 1 au maximum est généralement acceptable pour les autorités fiscales, sous réserve que le contribuable puisse assurer le service de sa dette dans des conditions satisfaisantes sans l'aide des parties associées. Toutefois, la déduction est refusée pour certains intérêts « disqualifiés » versés sur des prêts consentis ou garantis par des parties étrangères associées qui ne sont pas soumises à l'impôt aux États-Unis sur les intérêts reçus. Ces intérêts exclus peuvent être reportés sur les exercices ultérieurs et donner droit à une déduction. La déduction des intérêts n'est pas refusée en vertu de ces dispositions si le ratio endettement/fonds propres de la société qui effectue le paiement n'excède pas 1.5 pour 1. Si ce ratio excède ce montant, la déduction des « intérêts excédentaires versés » est différée. Les « intérêts excédentaires versés » sont définis comme la différence entre les intérêts versés et les intérêts perçus, diminués de 50 pour cent du revenu imposable ajusté de la société et majorés de tout report sur les exercices ultérieurs excédant le plafond autorisé.

### ***Prix de transfert***

En général, l'Internal Revenue Service peut recalculer l'impôt dû par des parties associées s'il juge nécessaire d'empêcher une fraude ou de faire apparaître exactement les revenus. Des réglementations spécifiques exigent que les contribuables associés (notamment les filiales américaines et étrangères) effectuent des transactions entre eux dans des conditions de pleine concurrence. Selon la règle de la meilleure méthode prévue dans les réglementations en matière de prix de transfert, la meilleure méthode de fixation des prix de transfert est déterminée sur la base des faits et circonstances. Les méthodes de fixation des prix de transfert qui peuvent être acceptables selon les circonstances comprennent le prix sur le marché libre, le prix de revente et la méthode du partage des bénéfices. Il est possible de conclure des accords préalables en matière de prix de transfert avec l'IRS. Si l'IRS ajuste le montant de l'impôt dû par un contribuable, les conventions fiscales conclues entre les États-Unis et d'autres pays prévoient généralement des procédures de répartition des ajustements entre parties associées dans les deux pays pour éviter une double imposition.

### *Prêts de parties associées*

Selon les réglementations établies par le Trésor des États-Unis, les intérêts versés au titre d'un prêt consenti par un prêteur étranger associé doivent être effectivement payés avant que l'emprunteur américain puisse opérer la déduction correspondante.

### *Taux de l'impôt retenu à la source résultant des conventions*

Les taux des retenues à la source applicables aux États-Unis aux versements de dividendes, intérêts et redevances effectués à partir des États-Unis à des résidents de divers pays avec lesquels des conventions ont été conclues, s'échelonnent de 0 à 30 pour cent selon la convention.

## **3.2. Impôts sur les bénéfices des sociétés perçus au niveau des États**

**Taux d'imposition :** Les 46 États qui prélèvent un impôt sur les bénéfices des sociétés utilisent un taux unique à l'exception de 13 d'entre eux. Dans ceux qui appliquent un taux progressif, le taux marginal maximum est généralement atteint à partir d'un niveau de bénéfice faible (moins de 250 000 dollars de bénéfice net dans tous les États sauf un). Les taux des impôts sur les bénéfices des sociétés perçus par les États se situent généralement dans un intervalle de 6 à 9 pour cent (voir tableau A1). Le prélèvement d'impôts sur les bénéfices des sociétés par les collectivités locales est autorisé dans six États – Kentucky, Michigan, Missouri, New York, Ohio et Oregon. Les taux vont de 0,5 pour cent dans le Missouri à près de 8 pour cent dans la ville de New York.

**Base d'imposition :** Le calcul de la base de l'impôt sur les bénéfices des sociétés perçu par les États diffère de celui de la base de l'impôt fédéral. En partant de la base d'imposition fédérale, chaque État exige certaines additions et autorise certaines soustractions dans le calcul des bénéfices imposables. Les additions les plus importantes sont notamment les suivantes : intérêts exonérés en vertu de la législation fédérale (intérêts de la dette des États et collectivités locales) impôts sur les bénéfices perçus par d'autres États (dont la déduction est autorisée dans le calcul de l'impôt fédéral) abattements pour amortissement (dans la mesure où la législation fédérale est plus avantageuse que celle des États) et pertes nettes d'exploitation des années précédentes dont la déduction est autorisée dans le calcul de l'impôt dû au niveau fédéral. Les « soustractions » comportent les abattements pour amortissement qui excèdent ceux prévus par la législation fédérale et les intérêts des obligations du gouvernement fédéral. Les États autorisent la déduction de divers crédits d'impôt, notamment au titre des investissements dans le contrôle de la pollution et dans les équipements de conservation des ressources en eau. En outre, presque tous les États prévoient des crédits d'impôt au titre de l'augmentation des investissements et de la création d'emplois dans certaines zones spécifiques de l'État désignées sous le nom de zones d'activité (« entreprise zones »). Ces dispositions sont généralement applicables au calcul des bénéfices industriels ou commerciaux de particuliers qui n'ont pas constitué de société.

## **4. L'impôt fédéral sur les donations et successions**

L'impôt fédéral sur les successions est calculé en appliquant un barème d'imposition qui varie de 18 à 55 pour cent avec une surtaxe de 5 pour cent applicable aux successions d'une valeur comprise entre 10 et 17 millions de dollars. Il existe un crédit d'impôt pour la durée de vie qui est égal à l'impôt dû sur une succession de 675 000 dollars. Sous l'effet de ce crédit, le taux marginal d'imposition le plus faible sur les mutations est de 37 pour cent et s'élève jusqu'à 60 pour cent à mesure que le crédit d'impôt est progressivement supprimé.

En vertu de la législation actuelle, ce crédit d'impôt est fixé à l'équivalent du montant de l'impôt payé sur une succession de 2 millions de dollars pour 2006 et le premier taux d'imposition marginal atteindra 46 pour cent. Les transferts effectués au profit des conjoints sont imposés au taux zéro. Les droits de succession versés aux États donnent également droit à un crédit d'impôt.

L'impôt sur les donations est intégré avec l'impôt sur les successions et il est prélevé sur les dons dont le montant excède 10 000 dollars par an et par bénéficiaire. Pour un couple marié, une donation peut être répartie entre les conjoints s'ils sont tous deux consentants, de sorte que 20 000 dollars par an peuvent être donnés en franchise d'impôt à un nombre illimité de personnes. Une exemption illimitée est accordée au titre des dépenses d'éducation et de santé ainsi que des dons aux organisations caritatives. Aucun crédit n'est accordé au titre des impôts perçus par les États. Contrairement à l'impôt sur les successions, l'impôt sur les donations s'applique sur une base calculée nette d'impôt, ce qui peut rendre les donations nettement plus avantageuses que les successions. Par exemple, pour un particulier qui souhaite transférer son patrimoine à ses enfants, l'impôt de 50 pour cent sur les donations est appliqué au montant net qu'ils reçoivent. En effet, le taux d'imposition n'est que de 33,3 pour cent du montant brut transféré et il est donc plus faible que le taux des droits de succession.

Pour l'imposition des gains en capital, la base des actifs qui se sont appréciés est ramenée à la valeur vénale au moment du décès : lorsque les héritiers vendent ces actifs, les gains obtenus par les personnes décédées ne sont jamais soumis à l'impôt sur les gains en capital. La valeur déclarée par le donateur est considérée comme étant la valeur de l'actif imposable, lorsqu'il est transféré entre vifs. Dans ce cas, si le bénéficiaire vend l'actif, les gains en capital réalisés avant la donation seraient soumis à l'imposition des gains en capital.

## 5. Imposition sur la consommation

### 5.1. Impôts fédéraux sur la consommation

#### A. Droits d'accise affectés au Highway Trust Fund (fonds de développement routier)

Six droits d'accise distincts sont appliqués pour financer le programme fédéral portant sur le Highway Trust Fund. Trois de ces impôts s'appliquent aux carburants. Les trois autres sont des taxes sur les ventes au détail de véhicules routiers lourds, un droit d'accise perçu au niveau des fabricants sur les pneus des véhicules lourds et une taxe annuelle d'usage sur les véhicules lourds. Ces six impôts sont récapitulés ci-dessous.

#### Taxes sur les carburants

Les taux des taxes sur les carburants affectés au Highway Trust Fund<sup>2</sup> sont les suivants :

Essence	18.3 cents par gallon
Gazole et kérosène	24.3 cents par gallon
Carburants spéciaux	18.3 cents par gallon

Le taux légal applicable à certains carburants spéciaux est déterminé en établissant des équivalences énergétiques de la manière suivante :

Gaz de pétrole liquéfié (propane)	13.6 cents par gallon
Gaz naturel liquéfié	11.9 cents par gallon
Méthanol tiré du pétrole ou du gaz naturel	9.15 cents par gallon
Gaz naturel comprimé	48.54 cents par millier de pieds cubes

### *Carburants spéciaux*

La taxe sur les carburants spéciaux est appliquée sur les ventes au détail du carburant ou sur son utilisation si le carburant est consommé avant qu'une vente au détail intervienne.

### *Exonérations et taux réduits*

De nombreuses exonérations (ainsi que des exonérations partielles) pour certaines utilisations spécifiques des carburants imposables (ou pour certains carburants spécifiques) sont prévues dans le cadre de la législation actuelle. En général, ces exonérations s'appliquent aux administrations ou aux utilisations en dehors du système routier (et par conséquent sans effet dommageable sur les routes). Ces exonérations sont notamment les suivantes :

- Carburants utilisés pour les véhicules des États ou des collectivités locales ainsi que des organismes d'éducation sans but lucratif.
- Carburants utilisés dans certains autobus transportant des étudiants et des salariés d'établissements scolaires.
- Carburants utilisés dans des transports en commun locaux privés d'une capacité d'au moins 20 places assises pour adultes (non compris le conducteurs) lorsque l'exploitation des autobus a donné lieu à un contrat avec une administration d'un État ou d'une collectivité locale (ou bénéficie d'une subvention de cette administration).
- Essences ou carburants spéciaux utilisés dans le cadre d'activités industrielles ou commerciales en dehors du réseau routier ou gazole ou kérosène utilisé en dehors du réseau routier (que ce soit ou non dans le cadre d'une activité industrielle ou commerciale).

Le gazole ou le kérosène utilisé par certains autobus interurbains est imposé à un taux spécial réduit de 7.3 cents par gallon.

L'éthanol et le méthanol tirés de sources renouvelables (comme la biomasse) donnent droit à un crédit d'impôt sur le revenu (le « crédit au titre de l'alcool carburant ») égal, selon la législation actuelle, à 53 cents par gallon (éthanol)<sup>3</sup> et 60 cents par gallon (méthanol)<sup>4</sup>. Ces crédits d'impôt sont accordés aux entreprises qui mélangent les alcools avec d'autres carburants imposables ou à celles qui vendent au détail de l'alcool carburant pur. Les entreprises peuvent bénéficier en partie ou en totalité de ce crédit d'impôt sur le revenu sous la forme d'une réduction des droits d'accise qu'elles versent, soit par une réduction de la taxe applicable aux ventes, soit par une accélération des remboursements à ces entreprises de l'impôt qu'elles ont versé sur leurs ventes d'essence intégralement imposées.

### **Droits d'accise ne portant pas sur les carburants**

#### *Taxe sur les ventes au détail de tracteurs, de poids lourds et de semi-remorques*

Une taxe sur les ventes au détail de 12 pour cent est appliquée lors de la première vente au détail de tracteurs, de poids lourds (plus de 33 000 livres) et de semi-remorques (plus de 26 000 livres). Le poids imposable est le « poids brut du véhicule » qui correspond au poids certifié pleine charge. En général, cette taxe s'applique au prix d'un véhicule routier entièrement équipé. Cependant, le prix de certains équipements indépendants de la fonction de transport routier du véhicule est exclu de la base d'imposition. En outre, un crédit d'impôt est accordé au titre du montant du droit d'accise applicable aux fabricants de Le terme de première vente au détail s'applique également à la première vente d'un véhicule « reconditionné ».

### Taxe applicable aux fabricants de pneus de véhicules lourds

Les pneus destinés à être utilisés sur des véhicules routiers lourds sont soumis à un impôt progressif en fonction de leur poids.

Jusqu'à 40 livres	Pas d'impôt
De 40 à 70 livres	15 cents par livre au-delà de 40 livres
De 70 à 90 livres	4.50 \$ plus 30 cents par livre au-delà de 70 livres
Plus de 90 livres	10.50 \$ plus 50 cents par livre au-delà de 90 livres

Les pneus rechapés ne sont pas soumis à l'impôt sauf lorsque le rechapage couvre la totalité de la surface extérieure du pneu (c'est-à-dire a été effectué « de bourrelet à bourrelet »).

### Taxe d'utilisation annuelle des poids lourds

Une taxe annuelle d'utilisation est appliquée aux poids lourds utilisés sur la route, aux taux ci-dessous :

Moins de 55 000 livres	Pas d'impôt
De 55 000 à 75 000 livres	100 \$ plus 22 \$ par millier de livres au-delà de 55 000 \$
Plus de 75 000 livres	550 \$

La taxe annuelle d'utilisation s'applique pour l'exercice compris entre le premier juillet et le 30 juin. En général, l'impôt est versé par la personne au nom de laquelle le véhicule est enregistré. Dans certains cas, les contribuables sont autorisés à payer l'impôt par acomptes trimestriels. Des exonérations et des taux réduits sont accordés pour certains autobus de transport urbain, pour les camions qui parcourent moins de 5 000 miles sur la route (7 500 miles pour les véhicules agricoles) et pour les camions transporteurs de bois.

## B. Droits d'accise affectés au Airport and Airway Trust Fund

Quatre droits d'accise distincts sont prélevés pour financer le Federal Airport and Airway Trust Fund Programme. Ces droits sont les suivants :

- Taxe sur les billets appliquée aux transports commerciaux de voyageurs.
- Taxe sur les bordereaux d'expédition applicable au transport de fret.
- Deux taxes distinctes sur les carburants applicables à l'essence et au carburéacteur utilisé pour l'aviation commerciale et non commerciale<sup>5</sup>.

### Taxes sur les transports commerciaux aériens autres que les taxes sur les carburants

#### Transport de passagers

La plupart des transports aériens de passagers sont soumis à un droit d'accise en deux parties<sup>6</sup>. En premier lieu, une taxe *ad valorem* est appliquée au taux de 7.5 pour cent sur le montant versé pour le transport. En second lieu, une taxe sur les segments de vols de 2.75 dollars par vol est appliquée. Cette taxe devrait être portée à 3 dollars (entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2002). A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et tous les 1<sup>er</sup> janvier par la suite, la taxe sur les segments de vols sera indexée chaque année en fonction de l'inflation observée à la suite de l'année civile 2001. Un segment de vol est défini comme un transport comportant un seul décollage et un seul atterrissage. En outre, les aéroports peuvent prélever une Passenger Facility Charge qui peut atteindre 4.50 dollars.

L'élément de la taxe portant sur les segments de vols ne s'applique pas aux vols en direction ou en provenance d'aéroports dits « ruraux ». Un aéroport rural est défini comme

un aéroport qui i) a enregistré au cours de l'avant-dernière année civile moins de 100 000 départs de passagers de vols commerciaux et ii) soit a) n'est pas situé à moins de 75 miles d'un autre aéroport qui a enregistré plus de 100 000 départs de ce type au cours de cette année ou b) a droit à des aides dans le cadre du programme fédéral portant sur les services aériens essentiels (« essential air service »).

Les transports internationaux aériens de passagers sont soumis à une taxe de 12.80 dollars par arrivée ou départ au lieu des taxes appliquées au transport aérien de passagers sur les lignes intérieures. Le taux de la taxe sur les transports aériens internationaux est indexé en fonction du taux d'inflation annuelle, enregistré chaque année à partir du 1<sup>er</sup> janvier. La définition des transports internationaux inclut certains transports qui ont lieu uniquement sur les lignes intérieures et qui sont liés à un voyage international. Selon ces règles, un passager qui voyage sur des lignes intérieures distinctes dans le cadre d'un voyage à l'étranger est exonéré des taxes nationales sur les passagers sur ces vols si la durée des escales en n'importe quel point des États-Unis n'excède pas 12 heures.

Les deux taxes précédentes s'appliquent uniquement aux transports pour lesquels un paiement est effectué. Par conséquent, les voyages gratuits tels que ceux qui sont offerts dans le cadre des programmes de fidélisation (« frequent flyer ») et les voyages gratuits des salariés des compagnies aériennes ne sont pas soumis à l'impôt. Cependant, les sommes versées aux transporteurs aériens (en espèces ou en nature) en échange du droit d'offrir des transports gratuits ou à tarif réduit sont traitées comme des paiements effectués au titre de transports aériens imposables, soumis à un taux d'imposition *ad valorem* de 7.5 pour cent (mais non au taux applicable aux segments de vols ni à la taxe sur les passagers de vols internationaux). Cette taxe s'applique aux paiements, qu'ils soient faits à l'intérieur des États-Unis ou ailleurs, si les droits au transport pour lesquels les paiements sont effectués peuvent être utilisés en totalité ou en partie pour des transports qui, s'ils faisaient l'objet d'un achat direct, seraient soumis aux taxes sur les passagers de vols nationaux ou internationaux.

Les passagers comme les transporteurs sont assujettis au paiement de droits d'accise sur les transports aériens de passagers. Les transporteurs sont soumis à des pénalités spécifiques s'ils ne déclarent pas séparément le montant des taxes sur les billets des passagers et sur la publicité.

A la différence du cas des taxes sur les transports aériens de passagers, seuls les affréteurs sont assujettis au paiement de la taxe sur le fret aérien. Les transporteurs sont soumis à des pénalités s'ils ne font pas d'efforts suffisants pour collecter l'impôt. Il n'existe pas d'obligation de communication d'informations en ce qui concerne la taxe sur le fret aérien.

### **Taxes sur l'essence aviation**

L'essence utilisée dans l'aviation et le carburéacteur sont soumis à des droits d'accise. Les taux d'imposition sont plus faibles pour l'aviation commerciale (qui est également soumise à des taxes ne portant pas sur les carburants qui sont décrites ci-dessus) que pour l'aviation non commerciale (qui n'est soumise qu'à des taxes sur les carburants). Les taux de ces taxes sur les carburants sont indiqués ci-dessous<sup>7</sup>.

#### *Carburant avion*

Aviation commerciale	4.3 cents par gallon
Aviation non commerciale	19.3 cents par gallon

#### *Carburéacteur*

Aviation commerciale	4.3 cents par gallon
Aviation non commerciale	21.8 cents par gallon

La taxe sur le carburant avion est appliquée à tout carburant transporté à partir d'un oléoduc enregistré ou d'un terminal fluvial dans le cadre d'une transaction où le carburant est « déchargé ». (En général, le carburant est déstocké lorsqu'il est chargé dans un wagon ou dans un camion à partir de l'oléoduc ou du terminal fluvial.) La personne imposable est le propriétaire du carburant d'après les registres du terminal. Toutes les parties qui détiennent du carburant sur lequel l'impôt n'a pas été versé doivent être enregistrées par l'Internal Revenue Service. Les exonérations prennent généralement la forme de remboursements de l'impôt précédemment versé.

Le carburéacteur est imposé lors de sa vente par un distributeur en gros. Ce carburant est essentiellement constitué par du kérosène. Les dispositions de la loi sur le Highway Trust Fund prévoient le paiement du droit d'accise affecté aux routes sur le kérosène lorsque le carburant est transporté à partir d'un terminal à moins que le kérosène ne soit coloré. Une exception spécifique à l'obligation de coloration s'applique au kérosène de qualité avion. Le kérosène de qualité avion peut être transporté à partir de terminaux sans versement des droits d'accise affectés au Highway Trust Fund et sans être coloré s'il est transporté en vue d'être utilisé comme carburant avion *i)* par oléoduc relié à un aéroport ou *ii)* par un négociant en carburant avion enregistré ou pour son compte.

### C. Droits d'accise affectés au fonds pour l'entretien des ports et taxe sur les transports de passagers par bateau

Le Code contient des dispositions prévoyant un droit d'accise de 0.125 pour cent sur la valeur de la plupart des cargaisons commerciales chargées ou déchargées dans des ports américains (à l'exception des ports qui font partie du système de l'Inland Waterway Trust Fund). Le droit s'applique également aux sommes versées pour le transport de passagers utilisant ces ports américains. Des exonérations sont prévues pour *i)* les cargaisons destinées à être utilisées à l'étranger, *ii)* les territoires dépendants et *iii)* les cargaisons transportées entre l'Alaska, Hawaï et/ou des territoires dépendants des États-Unis. Les recettes de cette taxe sont affectées au Harbor Maintenance Trust Fund.

Un droit d'accise distinct de 3 dollars par passager affecté à un fonds général est appliqué aux transports internationaux de passagers par voie d'eau. Cet impôt s'applique aux voyages par paquebots de passagers qui embarquent ou qui débarquent aux États-Unis si le voyage dure plus d'une nuit. La taxe est alors appliquée au transport par paquebots de passagers qui jouent à des jeux de hasard à bord du navire en dehors des eaux territoriales des États-Unis (c'est-à-dire à plus de 3 miles du rivage). La taxe ne s'applique pas aux voyages sur des navires appartenant à l'État fédéral, à un État ou à l'une de leurs agences ou subdivisions politiques ou gérés par ces entités ni à un trajet d'une durée inférieure à 12 heures entre deux ports des États-Unis. On entend par paquebot tout navire possédant des couchettes ou des cabines de luxe pour plus de 16 passagers.

### D. Droits d'accise affectés au fonds pour les ressources aquatiques

L'Aquatic Resources Trust Fund comporte deux comptes. *En premier lieu*, le Boat Safety Account est financé par une partie des recettes des droits d'accise appliqués aux carburants de bateaux à moteur et aux carburants spéciaux<sup>8</sup>. Les transferts au Boat Safety Account sont limités aux sommes qui ne dépassent pas 70 millions de dollars par an. En outre, ces transferts sont soumis à une limite annuelle globale destinée à éviter que le solde du compte excède 70 millions de dollars.

*En second lieu*, les recettes des taxes sur le carburant des bateaux à moteur et les carburants spéciaux sont versées au Compte pour la conservation du poisson de pêche sportive

(« Sport Fish Restoration Account ») et transférées au Trust Fund. Ce compte est également financé par les recettes du droit d'accise *ad valorem* applicable aux fabricants d'équipements pour la pêche sportive. Le taux général *ad valorem* est de 10 pour cent, et il est ramené à 3 pour cent pour les moteurs de hors-bord électriques et certains détecteurs à poisson. Parmi les exemples d'articles d'équipements de pêche sportive soumis au taux de 10 pour cent, on peut citer les cannes à pêche, perches, moulinets, articles de pêche à la mouche, boîtes pour articles de pêche et récipients destinés à stocker le poisson, vestes de pêche, épuisettes et emballages portables pour appâts.

Un sous-compte distinct du Compte pour la conservation du poisson de pêche sportive, le Sous-compte des terrains marécageux, est financé par une partie de la taxe générale sur l'essence égale au montant de la taxe sur l'essence consommée dans le cadre d'une utilisation non professionnelle et non routière d'un petit équipement électrogène de plein air.

Les dépenses financées par le Compte pour la sécurité des bateaux font l'objet de dotations budgétaires annuelles. Les dépenses financées par le Compte pour la conservation des poissons de pêche sportive (y compris le Sous-compte des terrains marécageux) sont financées par une dotation budgétaire permanente instaurée en 1951.

## **E. Aide fédérale au Fonds pour la faune sauvage et droits d'accise applicables aux armes à feu non conformes**

### **Articles imposables**

L'aide fédérale au Fonds pour la faune sauvage (le « Wildlife Fund ») est financée à l'aide des recettes de droits d'accise *ad valorem* applicables à la vente par les fabricants ou à l'importation d'un article imposable. Le Wildlife Fund permet de financer des subventions aux programmes de préservation de la faune sauvage appliqués par les États. Les dépenses du Fonds sont financées à l'aide d'une dotation budgétaire permanente instaurée en 1951.

<b>Article</b>	<b>Taux d'imposition</b>
Arcs d'une puissance de tir de 10 livres ou plus	11 pour cent du prix de fabrication
Éléments de flèches (le bois, la pointe, les encoches et les ailettes) pour les flèches de plus de 18 pouces de longueur (ou pouvant être utilisées avec un arc imposable, si elles sont plus courtes)	12.4 pour cent du prix de fabrication
Pistolets et revolvers	10 pour cent du prix de fabrication
Armes à feu autres que les pistolets et revolvers	11 pour cent du prix de fabrication
Projectiles et cartouches	11 pour cent du prix de fabrication

Les droits d'accise distincts affectés au Fonds général sont applicables à la fabrication ou au transfert d'armes à feu « non conformes » ou d'explosifs tels que les bombes, grenades, petites roquettes et mines, fusils à canon scié ou carabines, silencieux, et certaines armes dissimulables.

### **Taxes professionnelles sur les armes à feu non conformes**

Outre les droits d'accise sur la fabrication et le transfert d'armes à feu non conformes, la législation actuelle applique des droits d'accise professionnels annuels sur l'importation et la fabrication (1 000 dollars par an et par établissement) de ces armes<sup>9</sup> et sur leur commercialisation (200 dollars par opération). Ces impôts sont gérés par le Bureau des alcools, tabacs et armes à feu (le « BATF ») conformément à la législation fédérale non fiscale concernant les armes à feu.

## F. Droits d'accise affectés au Trust Fund pour l'antracose

Un droit d'accise de 1.10 dollars par tonne est applicable au charbon extrait aux États-Unis de mines souterraines. Le taux est de 55 cents par tonne pour le charbon extrait dans des mines à ciel ouvert. L'impôt ne peut excéder 4.4 pour cent du prix de vente du charbon. Aucun impôt n'est applicable à la lignite.

Les taux des droits d'accise sur le charbon devraient être ramenés à 50 cents par tonne pour le charbon extrait dans des mines souterraines et à 25 cents par tonne pour le charbon extrait à ciel ouvert d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2014 ou à tout 1<sup>er</sup> janvier d'une année antérieure où le solde positif des avances remboursables du Trust Fund pour l'antracose au budget général s'annulera.

## G. Droits d'accise sur les communications

Un droit d'accise fédéral de 3 pour cent s'applique aux sommes versées en rémunération des services de communications. Les services de communications sont définis comme « les services de téléphone local », les « services de téléphone interurbain » et « les services de télex »<sup>10</sup>.

Les services de téléphone local consistent à fournir un accès téléphonique de haute qualité à un système local de téléphone accessible à pratiquement toutes les personnes disposant d'installations téléphoniques dans le cadre de ce système. Le service de téléphone interurbain est défini comme l'accès téléphonique de haute qualité pour lequel i) la tarification varie avec la distance et la durée de la communication de chaque appel individuel et au titre des paiements effectués aux États-Unis ou ii) un service (tel que le service interurbain WATS) qui, en échange d'une redevance périodique fixe, permet au souscripteur d'adresser un nombre illimité d'appels téléphoniques vers une zone située en dehors de la zone de son système local ou à partir de cette zone.

La personne qui effectue le paiement au titre du service rendu (c'est-à-dire le consommateur) est redevable de l'impôt. Les prestataires de services sont cependant tenus de recouvrer l'impôt si un consommateur refuse de payer mais ils ne sont pas redevables de l'impôt ni soumis à des pénalités en cas de défaut de recouvrement s'ils ont effectué des efforts raisonnables à cette fin. Par ailleurs, le prestataire de services doit signaler le nom et l'adresse du consommateur contrevenant au Département du Trésor, qui doit ensuite s'efforcer de recouvrer l'impôt.

Des règles spéciales, adoptées en 1997, s'appliquent à la vente de « cartes de téléphone prépayées ». Ces cartes sont soumises à l'impôt lorsqu'elles sont vendues par un opérateur de télécommunications exploitant le réseau à un simple opérateur (par exemple, un magasin de détail) et non lorsque les services de communications sont fournis au consommateur. La base d'imposition de l'impôt est la valeur faciale de la carte. Le simple opérateur est responsable du versement de l'impôt à l'opérateur exploitant le réseau.

La législation actuelle exonère de nombreux types de services de l'une des taxes sur les services locaux ou sur les services interurbains ou de ces deux taxes à la fois. Des exemples de ces exonérations sont les services privés de communications (exonérés de la taxe sur les services locaux), des organismes de presse (exonérés de la taxe sur les services interurbains), l'utilisation par certains organismes caritatifs ainsi que par les administrations des États et collectivités locales, et les réseaux de radiodiffusion et télévision (exonérés de la taxe sur les services interurbains).

## H. Droit d'accise sur les produits chimiques détruisant l'ozone

Un droit d'accise est appliqué sur les produits chimiques détruisant l'ozone vendus ou utilisés aux États-Unis. Le montant de l'impôt est déterminé en multipliant un montant de base (qui varie chaque année) par la quantité du produit chimique en question.

Le droit d'accise s'applique également aux produits importés qui ont été fabriqués en utilisant des produits chimiques qui auraient été imposables si leur production avait eu lieu aux États-Unis (par exemple, des produits électroniques importés dont la fabrication comporte des « lavages » chimiques). Dans le cas de produits importés, le montant de l'impôt est égal à celui qui aurait été appliqué sur les produits chimiques utilisés dans la fabrication si l'activité avait eu lieu aux États-Unis à moins que le contribuable ne démontre qu'un processus de fabrication différent aboutissant à une imposition moindre a été utilisé.

## I. Droits d'accise sur les alcools

### Taxes sur les boissons alcoolisées

Des droits d'accise distincts sont applicables aux alcools distillés, au vin et à la bière. Les taux d'imposition et les indicateurs volumétriques auxquels ils s'appliquent diffèrent selon le type de boisson.

Les taux d'imposition sont indiqués ci-dessous :

Boisson	Taux d'imposition
Alcools distillés	13.50 \$ par gallon de preuve <sup>1</sup>
Vin <sup>2</sup> :	
Vins tranquilles :	
Degré d'alcool inférieur ou égal à 14	1.07 \$ par gallon de vin <sup>3</sup>
Degré d'alcool compris entre 14 et 21	1.57 \$ par gallon de vin
Degré d'alcool compris entre 21 et 24	3.15 \$ par gallon de vin
Degré d'alcool supérieur à 24 pour cent	Imposition au taux applicable aux alcools distillés
Cidre brut	0.226 \$ par gallon de vin
Vins pétillants :	
Champagne et autres vins naturellement pétillants	3.40 \$ par gallon de vin
Vins additionnés de gaz carbonique	3.30 \$ par gallon de vin
Bière	18.00 \$ par fût (31 gallons) en général <sup>4</sup>

1. Un gallon de preuve est un gallon liquide des États-Unis dont la teneur en alcool est de 50 pour cent.
2. Les exploitations vinicoles nationales dont la production globale annuelle n'excède pas 250 000 gallons ont droit à un crédit d'impôt égal à 90 cents par gallon (montant de l'augmentation de la taxe sur les vins adoptée en 1990) sur les premiers 100 000 gallons de vin fournis (à l'exception du champagne et autres vins pétillants) au cours d'une année civile. Le crédit est supprimé progressivement de 1 pour cent pour chaque millier de gallon produit au-delà de 150 000. Le crédit a pour effet de réduire le taux d'imposition effectif applicable à ces vins de 1.07 dollar par gallon à 0.17 dollar par gallon (taux qui était appliqué avant 1990, date à laquelle le crédit a été instauré). Ce crédit d'impôt a donné lieu à une contestation fondée sur les dispositions du GATT. La production de cidre brut par de « petites » exploitations nationales, telle qu'elle est définie ci-dessus, bénéficie d'un crédit de 5.6 cents par gallon de cidre produit. La production de cidre brut et autres vins donnant droit au crédit d'impôt applicable à la production des petites exploitations vinicoles est additionnée pour l'application du plafonnement du crédit par exploitation (ce taux de crédit aboutit au même taux d'imposition effectif du cidre brut produit par de petites exploitations que celui qui s'applique aux autres vins tranquilles dont la teneur en alcool est de plus de 14 pour cent).
3. Un gallon de vin est un gallon de liquide des États-Unis indépendamment de sa teneur en alcool.
4. Le taux de 18 dollars par fût équivaut à peu près à 58 cents par gallon. Le taux d'imposition est de 7 dollars par fût (environ 22.6 cents par gallon) sur les 60 000 premiers fûts de bière livrés chaque année par des brasseurs nationaux produisant moins de 2 millions de fûts de bière au cours de l'année civile. L'application de ce taux réduit a donné lieu à une contestation fondée sur les dispositions du GATT.

Ces impôts sont applicables au moment de la production ou de l'importation de la boisson. Dans le cadre du système actuel d'installations de production agréées, le paiement est généralement dû lors de la livraison des boissons produites dans le cadre national à partir de leur lieu de production. Les boissons alcoolisées étrangères qui sont mises en bouteille avant importation sont imposées lors de leur livraison à partir du premier entrepôt situé aux États-Unis dans lequel elles ont été stockées. Les boissons alcoolisées étrangères qui sont importées en vrac et transférées vers une installation de mise en bouteille située sur le territoire américain sont imposées comme si elles étaient produites dans le cadre national.

La législation actuelle comporte un crédit d'impôt qui réduit le taux effectif d'imposition applicable en fonction du degré d'alcool de spiritueux distillés produits à partir de fruits pour le ramener au taux plus faible qui s'applique au vin. Il n'est pas obligatoire que le « vin » soit produit à partir d'un type particulier de fruits ou que les colorants ou les agents de saveur du vin apparaissent dans le produit distillé. Par exemple, il est entendu que certains des « vins » pour lesquels le crédit actuel est demandé sont produits à partir de raisin de table, d'oranges et de pamplemousses et que, dans certains cas, le vin est filtré pour éliminer à la fois les colorants et les agents de saveur. La seule limitation de la quantité d'un spiritueux distillé qui peut être produit à partir de cet alcool de fruit résulte des règles fédérales d'étiquetage des boissons alcoolisées. En outre, la législation actuelle prévoit un crédit d'impôt distinct qui supprime la taxe sur les spiritueux distillés applicable à certains « agents de saveur » qui sont additionnés aux spiritueux distillés.

Des taxes professionnelles annuelles s'appliquent à chaque exploitation produisant des boissons alcoolisées, ainsi qu'aux grossistes et aux détaillants. En outre, des taxes professionnelles s'appliquent aux propriétaires d'installations utilisant de l'alcool non destiné à la boisson ou à des fins industrielles. Ces taxes sont payables chaque année pour la période de 12 mois comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 juin. Les taux d'imposition sont indiqués ci-dessous.

Impôt	Taux d'imposition
Producteurs	1 000 \$ par an <sup>1</sup>
Grossistes	500 \$ par an
Détaillants	250 \$ par an
Installations utilisant des alcools distillés non destinés à la boisson	500 \$ par an
Installations utilisant des alcools distillés à des fins industrielles	250 \$ par an

1. Le taux d'imposition est de 500 dollars par an par installation dont les recettes brutes étaient inférieures à 500 000 dollars au cours de l'année d'imposition précédente. Certains petits producteurs de carburant à base d'alcool (par exemple l'éthanol) sont exonérés de l'impôt.

## J. Droits d'accise sur les tabacs

### *Taxes sur les tabacs*

Des droits d'accise sont applicables aux cigarettes et à divers autres produits de tabac. Les taxes s'appliquent à la livraison de produits par un fabricant, ou dans le cas des produits fabriqués dans d'autres pays, lors de l'importation ou de la livraison des produits aux États-Unis.

Les produits imposables et les taux d'imposition sont indiqués ci-dessous :

Produit	Taux d'imposition	
Cigarettes :		
Cigarettes courtes <sup>1</sup>	17 \$/1 000 <sup>3</sup>	19.50 \$/1 000
Cigarettes longues <sup>2</sup>	35.70 \$/1 000	40.95 \$/1 000
Cigares <sup>4</sup> :		
Cigarillos	1.594 \$/1000	1.828 \$/1 000
Cigares	18.063 pour cent du prix de fabrique plafonné à 32.50 \$/1 000	20.719 pour cent du prix de fabrique plafonné à 48.75 \$/1 000
Tabac à priser ou à chiquer :		
Tabac à priser	0.51 \$ par livre	0.585 \$/1 000
Tabac à chiquer	0.17 \$ par livre	0.195 \$/1 000
Tabac pour pipe et tabac à rouler :	0.9567 \$ par livre	1.0969 \$ par livre
Papier à cigarettes	0.0106 \$ par paquet ou partie de paquet de 50 feuilles	0.0122 \$ par paquet ou partie de paquet de 50 feuilles
Tubes à cigarettes	0.213 \$ par paquet ou partie de paquet de 50 feuilles	0.0244 \$ par paquet ou partie de paquet de 50 feuilles

1. Les cigarettes courtes sont des cigarettes ne pesant pas plus de trois livres par millier. La quasi-totalité des recettes des droits d'accise sur les produits de tabac est tirée de la taxe sur les cigarettes normales.
2. Les cigarettes longues sont celles qui pèsent plus de trois livres par millier. Ces cigarettes (qui mesurent plus de 6.5 pouces de long) sont imposées au taux prévu pour les cigarettes normales, en considérant qu'une cigarette représente une longueur de 2.75 pouces maximum.
3. Ce taux est égal à 34 cents par paquet de 20 cigarettes. Le taux majoré qui doit entrer en vigueur en 2002 est de 39 cents par paquet de 20 cigarettes.
4. On distingue les cigarillos des gros cigares en fonction de leur poids, avec le même seuil de trois livres que pour les cigarettes. La plupart des cigares imposables sont les gros cigares.

### **Taxe professionnelle sur les produits de tabac**

Les fabricants et exportateurs de produits de tabac imposables (y compris de papiers et de tubes à cigarettes) sont soumis à un droit d'accise professionnel annuel de 1 000 dollars par an et par établissement. Le taux d'imposition est ramené à 500 dollars par an et par établissement pour les entreprises dont les recettes brutes étaient inférieures à 500 000 dollars au cours de l'année d'imposition précédente. La taxe professionnelle s'applique à la période de 12 mois comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 juin. Cette taxe s'inscrit dans un système de réglementation fédérale plus large de la fabrication et de l'exportation de tabac. Les réglementations fédérales obligent notamment ces entreprises à obtenir les autorisations d'exercer leurs activités et d'utiliser les installations agréées qui sont nécessaires pour assurer le paiement des droits d'accise applicables aux produits de tabac.

### **Taux des impôts indirects des États**

**Taux d'imposition :** Bien que les taux d'imposition des États varient de 3 à 7 pour cent, ils sont assez concentrés dans un intervalle de 5 à 6.5 pour cent ; 30 taux d'imposition des États s'inscrivent dans cet intervalle (voir tableau A2). Dans près des deux tiers des États qui prélèvent des taxes générales sur les ventes, les collectivités locales en prélèvent également, en

Tableau A2. Exemples de taux d'imposition appliqués par les États

Taux des taxes générales sur les ventes et des taxes d'usage	Nombre d'États	Taxe sur l'essence (en cents par gallon)	Nombre d'États	Taxe sur les cigarettes (cents par paquets de 20)	Nombre d'États
0 pour cent	5	4-8	4	1-7	5
3 pour cent < 4 pour cent	2	10-16	9	12-20	10
4 pour cent < 5 pour cent	13	17-20	17 <sup>1</sup>	21-28	7
5 pour cent < 6 pour cent	16	2-23	10 <sup>2</sup>	30-36	7
6 pour cent < 7 pour cent	15	> 23	9	41-48	4
				50-59	6
				65-68	3
				71-76	4
				> 80	5 <sup>3</sup>

1. Un État applique une taxe de 20,5 cents par gallon.

2. Un État applique une taxe de 23,1 cents par gallon.

3. Deux États appliquent une taxe 100 cents par paquet de 20.

Source : [www.taxfoundation.org/statefinance.html](http://www.taxfoundation.org/statefinance.html).

général sous forme de surtaxes par rapport aux impôts des États. Bien que ce soit le plus souvent les municipalités ou les comtés qui prélèvent les taxes locales sur les ventes, dans certains États des districts spéciaux (en général les districts spécialisés dans les transports) prélèvent également des taxes sur les ventes. Les taux combinés des taxes sur les ventes des États et des collectivités locales atteignent ou dépassent 8 pour cent dans plusieurs États tels que l'Alabama, la Californie, la Louisiane, l'État de New York et le Texas.

## Notes

1. Sources : OCDE (2000), Les impôts sur les salaires 1999-2000 ; Ernest et Young (2000) ; Duncan, H.T. et C.E. McLure Jr., (1997).
2. Ces carburants sont soumis à un droit d'accise additionnel de 0.1 cent par gallon pour financer le fonds pour les réservoirs souterrains non étanches (« Leaking Underground Storage Tank »). Cet impôt est prélevé comme une taxe additionnelle aux autres taxes existantes ; par conséquent, la plupart des recommandations de simplification examinées dans cette section pour les taxes sur les carburants s'appliqueraient aussi à la taxe affectée au Leaking Underground Storage Tank Trust Fund.
3. Le crédit de 53 cents par gallon doit être ramené progressivement à 51 cents par gallon au cours de la période comprise entre 2001 et 2007.
4. L'éthanol produit par certains « petits producteurs » donne droit à un crédit d'impôt additionnel de 10 cents par gallon au profit de ces producteurs. Les petits producteurs ayant droit à ces dispositions sont définis comme étant les personnes dont la capacité de production n'excède pas 30 millions de gallons et dont la production annuelle n'excède pas 15 millions de gallons.
5. Les taux d'imposition varient aussi bien selon le carburant que selon le type d'aviation dans lequel il est utilisé. L'aviation commerciale est définie comme le transport « pour compte d'autrui » de passagers ou de fret. Tous les autres transports aériens sont définis comme relevant de l'aviation non commerciale. Comme ces définitions dépendent de la question de savoir si un montant est versé pour le transport, il est possible que le même aéronef soit utilisé tantôt dans des conditions commerciales et tantôt dans des conditions non commerciales. Ces conditions d'utilisation sont déterminées pour chaque vol. Par exemple, un avion appartenant à une société qui transporte des salariés de cette société relève de l'aviation non commerciale (et il est soumis à un mélange de taxes sur les billets et sur les carburants).
6. Des règles spéciales s'appliquent aux transports entre les 48 États contigus et l'Alaska ou Hawaï (ou entre l'Alaska ou Hawaï) ainsi qu'à certains transports entre les États-Unis et des points situés dans la zone des « 225 miles » du Canada ou du Mexique ou à l'intérieur de cette zone (lorsque le titre de transport est acheté aux États-Unis).
7. Les carburants utilisés dans l'aviation sont soumis à une taxe additionnelle de 0.1 cent par gallon pour financer le Fonds affecté aux réservoirs souterrains non étanches (« Leaking Underground Storage Tank Trust Fund » ou « LUST »). Il s'agit d'une taxe additionnelle qui pourrait être affectée par des modifications de la structure des taxes sur les carburants.
8. Le montant total du taux d'imposition appliqué aux carburants et aux carburants spéciaux utilisés par les bateaux à moteur est de 18.4 cents par gallon. Sur ce taux, 0.1 cent par gallon est affecté au Fonds pour les réservoirs souterrains non étanches

(« Leaking Underground Storage Tank Trust Fund »). Sur les 18.3 cents restants par gallon, 11.5 cents (jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2001) sont transférés à l'Aquatic Resources Trust Fund. Il est prévu que ces transferts seront portés à 13 cents par gallon (du 1<sup>er</sup> octobre 2001 au 30 septembre 2003) et à 13.5 cents par gallon (du 1<sup>er</sup> octobre 2003 au 30 septembre 2005) et que par la suite plus aucun transfert n'interviendra. Les impôts collectés au-delà de ces montants sont versés au budget général. L'essence pour bateaux à moteur et les carburants spéciaux sont collectés selon les mêmes règles que celles qui s'appliquent aux droits d'accise affectés aux Highway Trust Fund sur ces carburants.

9. La période d'imposition est comprise entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 30 juin.
10. Les services de télex se réfèrent à un système de données qui est considéré comme n'étant plus utilisé.

*Annexe II*  
**Chronologie économique**

**2000**

**Mai**

Le Federal Open Market Committee (FOMC) relève son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le porter à 6½ pour cent et continue d'estimer que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer des pressions inflationnistes accrues dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une majoration de 50 points de base du taux d'escompte, qui passe à 6 pour cent. Les deux taux ont été modifiés pour la dernière fois après les réunions de février et mars 2000, et ils avaient alors été relevés de ¼ point à chaque fois.

**Juin**

Le FOMC laisse le taux des fonds fédéraux inchangé mais maintient que « les risques continuent de s'exercer principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer des pressions inflationnistes accrues dans l'avenir prévisible ».

**Août**

Le FOMC laisse le taux des fonds fédéraux inchangé et maintient que « les risques continuent de s'exercer principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer des pressions inflationnistes accrues dans l'avenir prévisible ».

**Septembre**

Le taux de chômage tombe à 3.9 pour cent, le taux le plus bas depuis décembre 1969.

**Octobre**

Le FOMC laisse le taux des fonds fédéraux inchangé et maintient que « les risques continuent de s'exercer principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer des pressions inflationnistes accrues dans l'avenir prévisible ».

**Novembre**

Le FOMC laisse le taux des fonds fédéraux inchangé et maintient que « les risques continuent de s'exercer principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer des pressions inflationnistes accrues dans l'avenir prévisible ».

Les conflits juridiques au sujet du comptage des voix en Floride retardent la désignation du prochain président. Les Républicains conservent le contrôle de la Chambre des Représentants mais le contrôle du Sénat est partagé.

### Décembre

Le FOMC laisse le taux des fonds fédéraux inchangé mais estime maintenant que les « risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ».

La Cour Suprême des États-Unis annule la décision de la Cour Suprême de Floride de faire procéder à un recomptage manuel des bulletins de vote dans cet État et Al Gore concède la victoire à George W. Bush.

Les mesures budgétaires générales pour 2001 sont finalement adoptées.

## 2001

### Janvier

Intervenant par surprise entre deux réunions, le FOMC abaisse son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 6 pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 5½ pour cent.

Après la réunion de la fin janvier, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 5½ pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 5 pour cent.

George W. Bush est intronisé comme 43<sup>e</sup> Président des États-Unis.

### Février

Le Président Bush soumet au Congrès son projet de budget pour 2002, qui prévoit notamment des allègements d'impôt sur dix ans d'une valeur de 1 600 milliards de dollars.

### Mars

Après la réunion de mars, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 5 pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 4½ pour cent.

### Avril

Intervenant entre deux réunions, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 4½ pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse

économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 4 pour cent.

### **Mai**

Après la réunion de mai, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 4 pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 3½ pour cent.

Suite à la décision d'un sénateur républicain de changer de parti, le contrôle du Sénat revient aux démocrates.

### **Juin**

Après la réunion de juin, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 25 points de base pour le ramener à 3¼ pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 25 points de base du taux d'escompte, qui revient à 3¼ pour cent.

La loi portant réduction des impôts sur le revenu de 1 300 milliards de dollars sur 10 ans est adoptée par le Congrès et signée par le Président.

### **Juillet**

Les ristournes d'impôt autorisées par la loi fiscale de juin commencent à être envoyées aux ménages. D'ici à septembre, tous les ménages ayant droit à une ristourne auront reçu leur remboursement, d'une valeur totale d'environ 40 milliards de dollars. Par ailleurs, les réductions de taux d'imposition entrent en vigueur.

### **Août**

Après la réunion d'août, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 25 points de base pour le ramener à 3½ pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 25 points de base du taux d'escompte, qui revient à 3 pour cent.

### **Septembre**

Intervenant entre deux réunions, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 3 pour cent. Faisant suite à cette mesure, le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 2½ pour cent.

La loi approuvant des dépenses d'urgence d'un montant total de 40 milliards de dollars en réponse aux attaques terroristes du 11 septembre est adoptée par le Congrès et signée par le Président. De surcroît, un ensemble de mesures d'aide aux compagnies aériennes d'un montant de 15 milliards de dollars, dont 5 milliards de dollars d'aide directe et 10 milliards de dollars de garanties de prêts, est aussi adopté par le Congrès et signé par le Président.

**Octobre**

Après la réunion d'octobre, le FOMC réduit son objectif pour le taux des fonds fédéraux de 50 points de base pour le ramener à 2½ pour cent et maintient que « les risques s'exercent principalement dans le sens de conditions susceptibles d'engendrer une faiblesse économique dans l'avenir prévisible ». Le Board of Governors approuve une réduction de 50 points de base du taux d'escompte, qui revient à 2 pour cent.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(10 2001 12 2 P) ISBN 92-64-29680-8 – n° 52238 2001  
ISSN 0304-3363