

Évaluation et recommandations

1. Rééquilibrer l'économie après la crise

La reprise s'est engagée après la pire récession depuis la fin de la guerre

La reprise économique, après la récession sans doute la plus grave depuis la crise des années 30, est en cours aux États-Unis dans un contexte d'ample relance économique (tableau 1). La production en termes réels progresse à un rythme notable depuis le

Tableau 1. **Demande et production**

	2008	2009	2010	2011	Quatrième trimestre		
					2009	2010	2011
	Prix courants, milliards USD	Pourcentages de variation sur l'année précédente, en volume (prix de 2005)					
Consommation privée	10 104	-1.2	1.5	2.3	0.2	1.9	2.5
Consommation publique	2 383	1.9	1.0	0.9	1.0	1.2	0.7
Formation brute de capital fixe	2 633	-14.8	3.9	9.6	-10.3	7.8	10.3
Secteur public	496	0.2	0.7	1.4	-0.2	1.6	0.6
Secteur résidentiel	472	-22.9	-1.5	3.8	-13.4	-2.2	8.7
Secteur non résidentiel	1 665	-17.1	6.6	13.9	-12.7	12.8	14.0
Demande intérieure finale	15 121	-3.1	1.8	3.1	-1.4	2.7	3.4
Formation de stocks ¹	-41	-0.6	1.3	-0.1	0.5	0.6	0.0
Demande intérieure totale	15 080	-3.6	3.1	3.0	-0.9	3.2	3.4
Exportations de biens et services	1 843	-9.5	12.1	8.2	-0.1	9.6	8.0
Importations de biens et services	2 554	-13.8	13.2	10.0	-7.2	15.5	8.0
Solde extérieur ¹	-710	1.2	-0.5	-0.6	1.2	-1.2	-0.3
PIB aux prix du marché	14 369	-2.6	2.6	2.6	0.2	2.1	3.2
Pour mémoire :							
Taux de chômage ²		9.3	9.7	9.0	10.0	9.7	8.5
Taux d'épargne des ménages ^{2, 3}		5.9	5.8	6.0	5.5	5.9	6.2
Capacité de financement des administrations publiques ⁴		-11.3	-10.5	-8.7	-	-	-
Capacité de financement de l'administration fédérale ⁴		-10.5	-9.2	-8.2	-	-	-
Balance des opérations courantes ⁴		-2.7	-3.4	-3.7	-	-	-
Hausse de l'indice des prix à la consommation		-0.3	1.5	1.1	1.5	0.8	1.1

Note : Les comptes nationaux se fondent sur les données officielles chaînées. Il y a donc divergence entre les composantes de la demande réelle et le PIB. Pour plus d'informations, voir les *Perspectives économiques de l'OCDE*, Sources et méthodes (www.oecd.org/eco/sources-et-methods).

1. Contribution aux variations du PIB réel (% du PIB réel de l'année précédente), montant effectif dans la première colonne.
2. Moyenne de l'année dans les trois premières colonnes. Valeur du quatrième trimestre dans les trois dernières colonnes.
3. En pourcentage du revenu disponible.
4. Moyenne de l'année civile en pourcentage du PIB.

Source : OCDE, révision préliminaire des prévisions des *Perspectives économiques* de mai 2010 sur la base de données récentes et d'une mise à jour du modèle d'indicateurs pour le second semestre de l'année.

troisième trimestre 2009 et les gains nets d'emplois, généralement décalés par rapport à la production, sont positifs depuis le début de 2010.

Malgré tout, le rythme de croissance devrait être plus lent que durant la plupart des périodes d'expansion, car la reprise après une grave crise financière est souvent lente et prolongée (Reinhart et Rogoff, 2009). La crise financière récente et la récession ont infligé d'énormes dommages à l'économie – en particulier un net durcissement du crédit et la perte d'un quart du patrimoine net des ménages entre le milieu de 2007 et le début de 2009. Mais depuis, les ménages ont comblé entre un tiers et la moitié de cette perte. La reconstitution du patrimoine net manquant et la réduction de la dette freineront la demande intérieure ces deux prochaines années. En outre, la crise financière et la réponse à celle-ci ont probablement augmenté le coût du capital pour quelque temps et donc réduit la production potentielle par rapport à sa trajectoire d'avant la crise. Le niveau élevé du chômage de longue durée pourrait entraîner une baisse des taux d'activité dans les prochaines années. Les récessions précédentes aux États-Unis n'ont pas entraîné de préjudice à long terme pour l'économie ou d'accroissement à long terme du chômage, mais il se peut que la présente récession déclenche de tels effets.

Le chômage restera élevé quelque temps

Avec la croissance lente de la demande, une longue période s'écoulera avant que le marché du travail se redresse pleinement aux États-Unis. Les récessions précédentes dans la zone de l'OCDE montrent que la hausse du chômage lors d'une récession est plus rapide que sa baisse durant une reprise. La normalisation de la situation sur le marché du travail nécessite une longue convalescence après une grave récession. Après les récessions du début des années 80 et 90 aux États-Unis, le retour aux niveaux de chômage antérieurs à la récession a pris un tiers de temps de plus que la hausse précédente du chômage, et après la récession de 2000, le délai a été environ 60 % plus long. Durant la récession de 2007-09, le chômage s'est accru pendant deux ans et demi avant d'atteindre son point haut au dernier trimestre 2009, 10 % de la population active ; on peut donc penser que ce sera au mieux au début de 2013 que le taux de chômage retrouvera son niveau d'avant la récession.

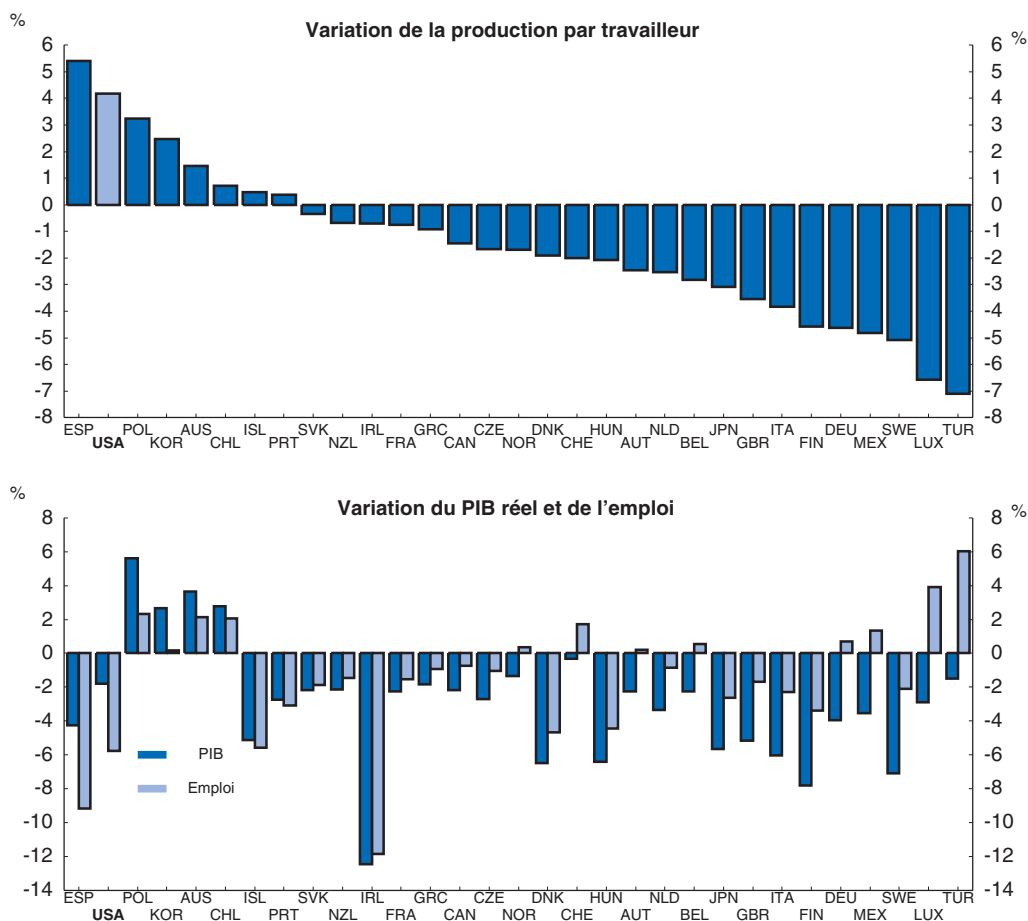
Durant la récession, les pertes nettes d'emplois ont été très marquées aux États-Unis par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, alors que la contraction de la production était relativement faible, d'où une accélération des gains de productivité (graphique 1). La relative souplesse de la législation protectrice de l'emploi aux États-Unis a permis aux entreprises de réduire leurs effectifs. Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la productivité a diminué durant la récession et, parfois, l'emploi s'est très peu contracté. Ce schéma devrait s'inverser au cours de la reprise, avec une croissance de l'emploi aux États-Unis supérieure à la moyenne de la zone OCDE et des gains de productivité plus faibles.

Il sera difficile de faire reculer le chômage de longue durée

Puisque le chômage – en particulier en cas de longue période d'inactivité – peut avoir des effets négatifs durables sur la rémunération potentielle (Ellwood, 1982 ; Layard, 1986 ; Machin et Manning, 1999), le niveau actuellement élevé du chômage de longue durée – la

Graphique 1. La productivité a fortement augmenté aux États-Unis pendant la récession

Variation entre le quatrième trimestre de 2007 et le quatrième trimestre de 2009, en %



Source : OCDE (Mai 2010), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 87.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932324950>

proportion de la population active au chômage depuis plus de six mois atteint 4½ pour cent – a de quoi préoccuper. Le risque est qu'une partie de cette forte hausse ne soit pas totalement absorbée durant la reprise, d'où un niveau de chômage durablement plus élevé, ce qu'on appelle l'effet d'« hystérèse » (Ball, 2009). Un tel effet n'a guère été observé aux États-Unis jusqu'à présent, mais le niveau du chômage de longue durée lors de la présente récession est bien supérieur au niveau record précédent de 2½ pour cent du début des années 80, ce qui aggrave les risques d'hystérèse.

Si l'hystérèse n'a guère joué aux États-Unis, c'est peut-être en partie parce que la durée d'indemnisation du chômage est redevenue relativement brève après les récessions. En portant temporairement la durée maximale d'indemnisation de 26 semaines avant la récession à 99 semaines dans certains cas, les États-Unis ont accru l'aide au revenu à un moment où les chômeurs en avaient énormément besoin. S'il n'apparaît guère que l'allongement de la durée des prestations réduise l'incitation à la recherche d'un emploi, il

pourrait freiner le retour sur le marché du travail à un stade ultérieur de la reprise. Par conséquent, à mesure que le taux de chômage fléchira, il faudrait ramener la durée maximale d'indemnisation du chômage à son niveau antérieur à la crise, comme cela s'est fait lors des récessions antérieures.

Mais, dans l'immédiat, des mesures de soutien du marché du travail pourront se justifier. La relance budgétaire a accru la demande globale et appuyé l'emploi. Selon les estimations du gouvernement, les mesures de relance budgétaire adoptées au début de 2009 ont permis de maintenir 2½ à 3½ millions d'emplois qui auraient été sinon perdus (Council of Economic Advisers, 2010). Dans un contexte d'effondrement de la demande globale, l'allongement de la durée d'indemnisation du chômage a probablement assuré la plus forte hausse de l'emploi par dollar de dépense publique durant la période actuelle de sous-utilisation des ressources économiques et de faibles taux d'intérêt, parce que les chômeurs épargnent très peu (Congressional Budget Office, 2010a). En mettant fin progressivement à cet allongement à la faveur de l'amélioration du marché du travail on pourra encore soutenir un certain temps la production et l'emploi tout en faisant en sorte que, progressivement, les retours à l'emploi soient de plus en plus nombreux.

Afin de soutenir l'emploi, on peut aussi alléger l'impôt pour faire baisser les coûts unitaires de main-d'œuvre. Cette mesure encourage l'embauche dans le secteur privé, mais est un peu moins efficace par dollar de dépenses publiques (Congressional Budget Office, 2010a). Diverses solutions ont été utilisées dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE pour réduire ainsi les coûts unitaires de main-d'œuvre : diminution des cotisations patronales de sécurité sociale (Allemagne, Japon, Portugal et Hongrie), allègement ciblé des prélèvements sur le travail en cas d'embauche (France, Espagne, Irlande et Portugal) et élargissement des subventions à l'embauche en faveur de certaines catégories comme les chômeurs de longue durée (Autriche, Corée, Portugal et Suède). Les mesures adoptées à cet égard aux États-Unis en mars 2010, sous la forme d'une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche de travailleurs au chômage depuis plus de 60 jours, avec des avantages supplémentaires si ces travailleurs occupent encore leur emploi un an plus tard, devraient également permettre de diminuer les coûts unitaires de main-d'œuvre et d'accroître les recrutements.

Durant la récession, les qualifications des chômeurs peuvent se dégrader ou ne plus répondre aux besoins des employeurs. Une formation professionnelle au cours d'une période prolongée de chômage peut atténuer ces problèmes, en particulier pour les jeunes demandeurs d'emploi et ceux qui sont les moins formés. La formation professionnelle donne aux États-Unis des résultats mitigés, mais un programme de formation sera probablement plus efficace en cas de profonde récession en préservant le lien du chômeur avec la population active et en aidant le demandeur d'emploi à se repositionner sur un secteur porteur. Les aides en faveur de la formation professionnelle et de l'éducation postsecondaire, en particulier dans le cas des collèges communautaires, qui ont été accordées avec le programme de relance, ont grandement contribué à maintenir le niveau de financement de ces ressources à un moment où les budgets des États étaient soumis à de fortes contraintes, mais les financements n'ont peut-être pas pu suivre la demande. L'insuffisance des moyens pour la formation et l'éducation risque de ralentir le processus de restructuration et d'adaptation des travailleurs à la structure de l'emploi après la récession. Par conséquent, pour autant que les programmes puissent être développés et que les conditions budgétaires le permettent, il faudrait accorder des aides supplémentaires

pour la formation professionnelle et le perfectionnement éducatif en vue de la réinsertion des travailleurs dont les qualifications ont pu se dégrader au cours d'un chômage prolongé ou ne répondent plus aux besoins des employeurs.

Il faudrait réduire le déficit fédéral et la politique monétaire devra en définitive être normalisée

L'économie s'est redressée grâce à une relance budgétaire et monétaire de grande ampleur, même si la relance budgétaire a été largement neutralisée par les mesures d'assainissement au niveau des États et des collectivités locales (Aizenman et Pasricha, 2010). Mais cela a également alourdi la dette nationale et limité la capacité du gouvernement de réagir dans l'avenir aux risques potentiels. Comme on le verra à la section 2, le gouvernement, la reprise progressant, a proposé de réduire le déficit budgétaire par rapport à son niveau historiquement élevé, afin de modérer le gonflement rapide de la dette.

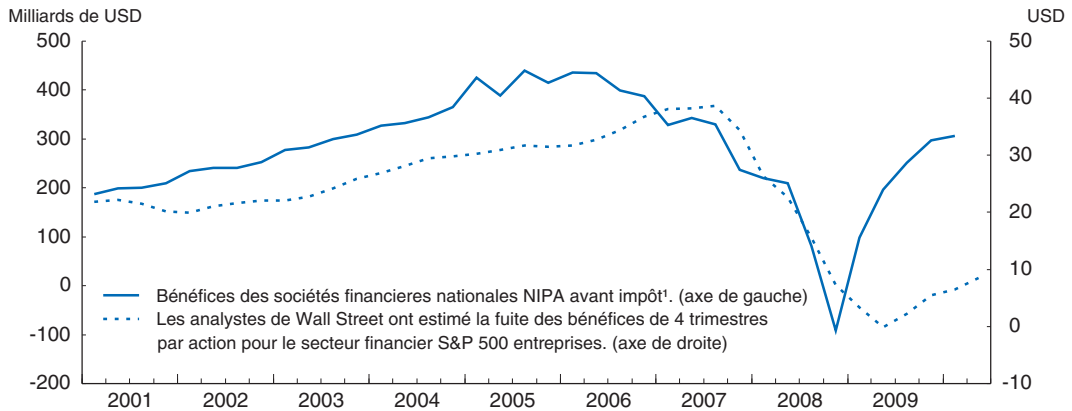
Les ressources économiques étant largement sous-utilisées et l'inflation faible, l'orientation accommodante actuelle de la politique monétaire reste appropriée. Mais, à plus long terme, le fait que les réserves excédentaires des banques atteignent un niveau exceptionnel pourrait aboutir à une trop forte expansion du crédit et à une inflation excessive à mesure que l'activité économique s'accélénera et que les créanciers hésiteront de moins en moins à prendre des risques supplémentaires. Dès lors, les conditions ont commencé d'être instaurées en vue de mettre fin à l'orientation très accommodante de la politique monétaire, et il faut poursuivre cette action. En particulier, la Réserve fédérale a mis fin à la plupart de ses dispositifs d'apport de liquidités à court terme, a cessé, sans incident, d'acquérir des actifs à long terme et a relevé le taux d'escompte appliqué aux banques en difficulté. Puisqu'il faudra un certain temps pour que les taux d'intérêt passent d'un niveau extrêmement expansionniste à un niveau neutre et que le bilan de la Réserve fédérale soit progressivement réduit, les premières hausses devront intervenir bien avant que l'économie retrouve son niveau de pleine capacité.

Les marchés de capitaux retrouvent leur vigueur

Les interventions massives, promptes et coordonnées des États-Unis et des autres pays ont sauvé les marchés de capitaux d'une quasi-illiquidité, qui aurait asséché presque toutes les sources de crédit et provoqué une contraction massive des dépenses, les consommateurs et les entreprises étant contraints de rembourser leurs crédits sans avoir accès à de nouvelles sources de financement pour faciliter la transition. De fait, les conditions de crédit se sont nettement durcies et les dépenses des consommateurs et des entreprises ont diminué de 6 % entre le deuxième trimestre 2008 et le même trimestre de 2009.

Les marchés de capitaux ont maintenant engagé leur redressement, mais il leur faudra un certain temps pour recouvrer leur pleine santé. L'accroissement des marges d'intérêt et l'amélioration de la situation des marchés en 2009 ont stimulé les rémunérations et les bénéfices sur la période courante dans l'ensemble du secteur financier avant dépréciations d'actifs pour prêts improductifs et provisions accrues pour pertes sur prêts. Toutefois, les créances improductives et le provisionnement des pertes sur prêts continuent de ponctionner fortement les revenus, même si des progrès sont réalisés (graphique 2). Malgré tout, l'activité reste faible pour les prêts bancaires et les petites entreprises font encore état de difficultés pour obtenir des crédits (graphique 3).

Graphique 2. **Les bénéfices de l'industrie financière s'améliorent, mais restent sujets aux dépréciations et provisions**

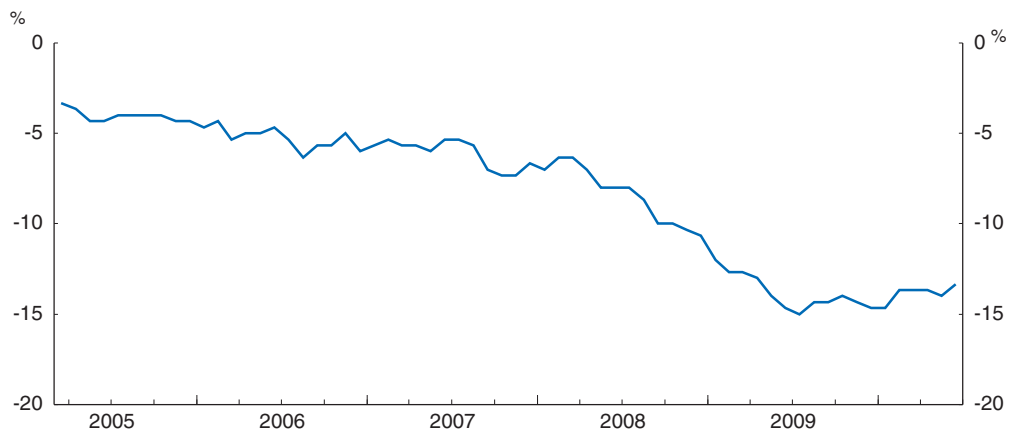


1. Exclut les provisions et les radiations, les banques de réserves fédérales et inclue l'ajustement de la valeur d'inventaire.

Source : Département américain du Commerce, tableau NIPA 6.16D, ligne 12, Thomsons.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932324969>

Graphique 3. **Les conditions du crédit aux petites entreprises restent tendues¹**



1. Pour les petites entreprises empruntant régulièrement, moyenne mobile à trois mois de la part de celles dont les prêts sont plus faciles à obtenir aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a trois mois, moins la part de celles dont les prêts sont plus difficiles à obtenir aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a trois mois.

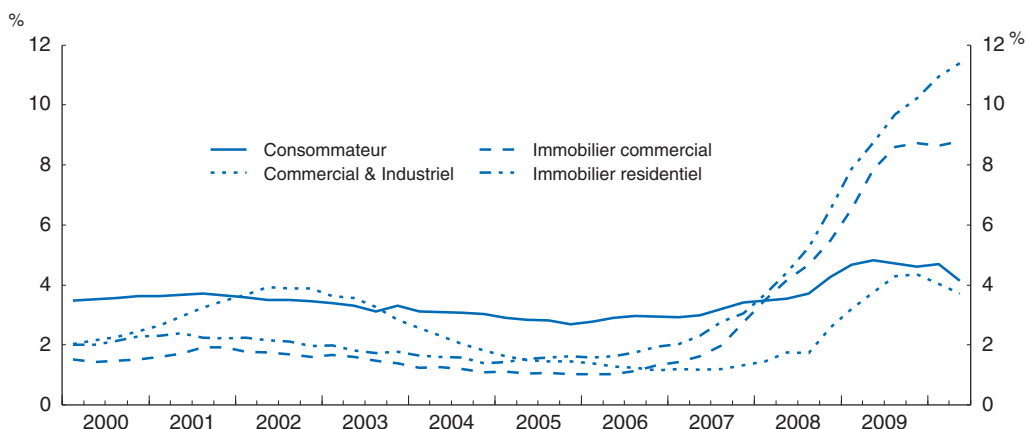
Source : Fédération nationale des entreprises indépendantes, Small Business Economic Trends (juillet 2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932324988>

Le marché du logement est encore loin du redressement

Le retour à la normale sera long sur le marché du logement. Malgré les faibles taux d'intérêt et l'action des pouvoirs publics, les défaillances sur prêts hypothécaires restent nombreuses dans une perspective historique (graphique 4). Du fait de la forte baisse des prix immobiliers par rapport à leur point haut, environ 11.2 millions de propriétaires de logements (24 % environ des propriétaires ayant souscrit un emprunt hypothécaire) se retrouvaient au premier trimestre 2010 avec une valeur nette de leur bien négative, c'est-à-dire que leur dette était supérieure à la valeur de leur logement. Une augmentation

Graphique 4. **Les taux d'impayés américains sont élevés**
 Pourcentage des prêts en souffrance



Source : Conseil de la réserve fédérale des États-Unis.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325007>

des défauts sur crédits hypothécaires pourrait accentuer les pressions sur les prêts immobiliers, de sorte que les ménages en situation nette négative seraient de plus en plus nombreux. La forte proportion de ménages en difficulté continuera de peser sur la construction résidentielle, les prix des logements et les bilans des institutions financières. Dès lors, la croissance de l'investissement résidentiel sera probablement faible un certain temps par rapport aux reprises précédentes.

Les mesures prises par les pouvoirs publics pour faciliter la restructuration et la révision des prêts peuvent jouer un grand rôle pour remédier à l'obstacle que peut représenter la valeur nette négative d'un logement pour le redéploiement de la main-d'œuvre aux États-Unis (Ferreira, Gyourko, et Tracy, 2008). Jusqu'à présent, les mesures en faveur des débiteurs hypothécaires en difficulté paraissent avoir donné des résultats mitigés. En avril 2010, 1.2 million de révisions provisoires avaient été engagées, mais le principal programme du gouvernement ne prévoyait que quelque 300 000 modifications permanentes, qui s'étaient traduites par 3.1 milliards USD d'allègements des mensualités hypothécaires en faveur des propriétaires-occupants. Les mesures récentes incitant les prêteurs à procéder à des réductions de principal pourraient accélérer la restructuration et la réduction du principal des prêts et être ainsi bénéfiques pour l'ensemble de l'économie. Dans le domaine de l'immobilier commercial, les défaillances sur prêts ont elles aussi été très nombreuses (graphique 4), mais ce marché ne représentant qu'un quart du marché immobilier résidentiel, les problèmes devraient être moins aigus pour l'ensemble de l'économie. Malgré tout, la persistance de difficultés sur ce marché est problématique pour un grand nombre de banques de petite et moyenne dimension.

Les déséquilibres ont été réduits mais pourraient se creuser de nouveau

Un certain nombre de déséquilibres économiques ont été atténués ces dernières années, et ces progrès pourraient être en partie structurels. Le taux d'épargne des ménages est passé de 2 % du revenu disponible en 2007 à 6 % en 2009, les baisses d'impôts augmentant le

revenu disponible et la croissance de la consommation devenant négative. Les données à haute fréquence sur l'épargne sont certes très variables, mais les indications préliminaires dénotent un réajustement vers un taux d'épargne d'équilibre plus élevé qu'avant la récession, et plus conforme aux valeurs historiques. De même, le déficit de balance courante des États-Unis est revenu de 6 % du PIB en 2006 à 2.7 % en 2009, mais l'accroissement du déficit public, ainsi que la progression de la consommation et de l'investissement, ont commencé de creuser à nouveau légèrement le déficit de balance courante.

Le gouvernement est conscient de la nécessité de ne plus faire reposer autant l'économie sur la consommation et sur le logement et d'accorder une plus large place à l'investissement non résidentiel et à l'exportation. Les autorités ont proposé des mesures pour faciliter la réalisation de cet objectif, notamment : accroître l'épargne privée en développant l'inscription automatique dans les comptes 401(k) et les autres comptes d'épargne-retraite ; accroître l'épargne publique en réduisant le déficit budgétaire général ; augmenter l'investissement non résidentiel et réduire les importations de pétrole en favorisant les gains d'efficacité énergétique et les sources d'électricité renouvelable ; et accroître les exportations en réduisant les obstacles au commerce, en augmentant les crédits à l'exportation, en fournissant une assistance technique aux primo-exportateurs et en adoptant d'autres mesures prévues dans l'Initiative nationale pour les exportations. Des politiques supplémentaires, notamment le déplacement de la charge fiscale vers la consommation, pourraient aussi contribuer à la réalisation d'un objectif d'accroissement de l'épargne. Une mise en œuvre énergique de ces propositions visant à augmenter l'épargne publique et les exportations atténuerait le risque de réapparition d'importants déséquilibres de balance courante et appuierait les efforts complémentaires recommandés dans les pays en excédent. Ces actions seraient en phase avec les conclusions de la réunion du G20 de Toronto en juin 2010.

L'éclatement des bulles des prix des actifs est très coûteux

L'expérience de la crise actuelle montre qu'une expansion incontrôlée induite par le crédit peut entraîner de coûteux efforts d'assainissement (White, 2009). Les innovations financières, le laxisme des critères de garantie, les carences des dispositifs de surveillance et de réglementation, le faible niveau des taux d'intérêt et une meilleure stabilité macroéconomique, se doublant de substantielles entrées de capitaux, ont sans doute alimenté la bulle des prix des actifs. Certes, il peut être difficile de déterminer en temps réel si une flambée des prix des actifs induite par le crédit est viable, mais *la réglementation prudentielle et les dispositifs de surveillance doivent contrer l'accumulation de risques pouvant affecter la stabilité du système financier*. Si ces dispositions s'avèrent insuffisantes, les autorités monétaires devront peut-être envisager de relever les taux d'intérêt. Utiliser un instrument aussi large que la politique de taux d'intérêt pour agir sur des bulles sectorielles peut avoir des effets indésirables sur l'ensemble de l'économie ; c'est pourquoi des recherches plus approfondies s'imposent sur la meilleure façon de calibrer la politique monétaire dans ces circonstances.

Définir des politiques publiques pendant une crise financière implique nécessairement des évaluations difficiles afin de trouver un équilibre approprié entre le souci de minimiser les risques pour la stabilité économique et financière et le besoin de limiter l'aggravation de

l'aléa moral. Le programme de redressement des actifs compromis (TARP), la loi de 2009 sur la relance de l'investissement et la reprise (ARRA), les facilités élargies de liquidité de la Réserve fédérale, les acquisitions massives d'actifs, le jeu normal des stabilisateurs automatiques et les mesures de politique monétaire reflètent cet arbitrage. Ces aides, certes nécessaires au moment considéré pour contribuer à stabiliser l'économie et les marchés de capitaux, ont peut-être nourri chez les participants aux marchés l'idée, rationnelle, que l'État fédéral interviendra en cas de difficultés sur un marché ou dans un secteur, ce qui les a conduits à sous-tarifier le risque (phénomène d'« aléa moral »). Il faudra considérablement renforcer la régulation macroprudentielle pour contrecarrer cette aggravation de l'aléa moral, en accordant de l'attention à la fermeture des grands établissements. De nombreux éléments de la récente législation de réforme financière visent à résoudre ces questions.

Il faut réformer le financement dans le secteur du logement

Tout en n'étant pas unique, la bulle immobilière aux États-Unis a eu des effets plus dévastateurs que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. La dégradation des garanties, par la pratique risquée du minimum de justificatifs, par le faible niveau de l'apport, voire sa suppression, et par les prêts *subprime* et *alt-A* et les modalités de titrisation de ces prêts, de même que la nature des prêts au logement aux États-Unis (dans la plupart des cas, le prêteur ne peut faire jouer que la sûreté hypothécaire), font que les taux de défaillance sur prêts et de saisie immobilière sont bien plus élevés aux États-Unis que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. *Ces prêts à haut risque, qui ont été utilisés de manière excessive mais qui ont aujourd'hui pratiquement disparu du marché, devraient être mieux tarifés et mieux réglementés de façon à éviter les abus. Augmenter l'apport personnel et diminuer le ratio-prêt/valeur du bien contribuerait également à faire reculer les taux de saisie au cours de la prochaine récession.*

Malgré les données internationales qui montrent qu'elle entrave la mobilité des travailleurs, la propriété d'un logement est considérée comme ayant des externalités positives. C'est pourquoi un grand nombre de pays de l'OCDE accordent des aides pour l'accession à la propriété, *via* des allègements d'impôt ou des crédits bonifiés. Mais le niveau de l'aide dans ce domaine est particulièrement élevé aux États-Unis et cette aide est mal ciblée si l'objectif est d'accroître l'accessibilité financière et la proportion de personnes propriétaires de leur logement. Avant la récession, les aides au marché du logement provenaient de la garantie publique implicite des titres émis par Fannie Mae et Freddie Mac, de la déductibilité des intérêts hypothécaires pour l'impôt sur le revenu en l'absence de taxation des loyers imputés des propriétaires-occupants, ainsi que des prêts au logement accordés par la Federal Housing Administration (FHA) et par Veterans' Affairs (VA), à quoi s'ajoutaient divers dispositifs au niveau des États. Cet ample subventionnement a contribué au surinvestissement dans le logement. De plus, le régime fiscal des logements occupés par leurs propriétaires a favorisé l'endettement des ménages, qui sont ainsi devenus plus vulnérables à une baisse des prix immobiliers. Or, depuis la récession, plusieurs programmes nouveaux ont sensiblement accru ce subventionnement. *À moyen terme, lorsque le marché du logement sera revenu à une situation normale et que les prix immobiliers seront en hausse, il faudra réduire le niveau de base des aides au logement bien au-dessous de son niveau d'avant la crise.*

La structure privée de Fannie Mae et Freddie Mac (il s'agit d'« entreprises parapubliques ») les a encouragés à maximiser la valeur de leur garantie publique implicite au bénéfice de leurs dirigeants et de leurs actionnaires en développant considérablement leurs bilans. Ils sont devenus les principaux acteurs sur le marché hypothécaire, mais leur rôle s'est amenuisé étant donné que la bulle a culminé au moment où la titrisation privée atteignait son niveau maximal. Malgré l'énorme subvention qui découle de la garantie publique implicite, ils ne paraissent guère avoir eu d'influence sur les écarts de taux d'intérêt pour les prêts hypothécaires au logement (Lehnert, Passmore, et Sherlund 2008). Ayant subi de lourdes pertes, ces entreprises parapubliques ont été sauvées par l'État fédéral, qui a pris une participation majoritaire. *À mesure que la reprise se poursuit, il faudrait soit que les pouvoirs publics conservent la propriété de ces entreprises et réduisent leur portefeuille, soit qu'elles reviennent sur le marché sans bénéficier de la garantie publique.*

Il faudrait diminuer ou supprimer la déductibilité des intérêts hypothécaires, car elle incite à souscrire un prêt immobilier d'un montant élevé. Il n'apparaît guère qu'elle accroisse le nombre des propriétaires d'un logement (Glaeser et Shapiro, 2003), tout en incitant néanmoins à acheter davantage de biens affectés au logement. Par ailleurs, la déduction des intérêts hypothécaires, même si elle est plafonnée, est nettement plus avantageuse pour les ménages riches. Il serait difficile de mettre fin à la déductibilité des intérêts hypothécaires, mais une solution serait de l'éliminer progressivement, comme cela s'est fait au Royaume-Uni sur une période de douze ans étalée jusqu'en 2000.

La plupart des ménages considèrent que l'obstacle majeur à la propriété d'un logement est le financement de l'apport personnel et le montant des frais liés à la transaction immobilière (National Association of Realtors, 2009). Le crédit d'impôt à la primo-accession vise à encourager la propriété d'un logement en aidant au financement de l'apport personnel, en rendant ainsi plus abordable l'accession à la propriété et en contribuant au financement d'une première acquisition. Selon les estimations, proroger le crédit d'impôt en cas de primo-accession coûterait environ un sixième du montant correspondant à la déduction des intérêts hypothécaires. Mais ce crédit d'impôt risque de décourager l'épargne privée pour la constitution de l'apport personnel. *Un autre moyen d'atténuer le problème que représente l'apport personnel serait d'encourager plus généralement l'épargne, au moyen de comptes assortis d'une déduction fiscale ou d'un abondement par les pouvoirs publics. Ces comptes pourraient être utilisés pour constituer l'apport personnel.*

La réforme financière doit être efficacement appliquée

Dans les réformes du secteur financier qui visent à remédier aux carences révélées par la récession et à réduire le risque de crise financière future, la coordination internationale sera vitale pour éviter l'arbitrage réglementaire. Il faut aussi une coordination internationale pour corriger les divergences de normes comptables et pour traiter les cas potentiels de faillite d'une grande institution financière multinationale, domaines dans lesquels il n'y a guère de consensus jusqu'à présent. Le G20, le Comité de Bâle sur la surveillance bancaire et le Conseil de stabilité financière sont chargés de ces questions au niveau international. Bien que ces instances n'aient pas encore fait connaître un ensemble complet de normes et de recommandations, plusieurs principes généraux de réforme financière ont été convenus et il faut poursuivre leur transposition en modalités réglementaires concrètes.

La récente législation de réforme financière devrait apporter quelques changements fondamentaux. Mais la réforme sera en grande partie confiée aux autorités de régulation. Cette souplesse devrait permettre à ces autorités de prendre en compte les nouvelles suggestions des organes internationaux et nationaux (comme la Commission d'enquête sur la crise financière (FCIC), le Conseil consultatif auprès du Président pour la reprise économique (PERAB), l'Enquêteur général spécial pour le Trésor et la Commission de surveillance du Congrès pour le programme TARP).

Tout d'abord, l'un des grands principes généralement acceptés est l'augmentation des ratios de fonds propres et de liquidités pour toutes les institutions financières, afin d'assurer une meilleure protection en cas de difficulté. *Il faudrait que ces ratios soient plus élevés pour les grandes institutions importantes du point de vue systémique, en vue de compenser l'aléa moral qui tient à ce qu'elles sont de trop grande dimension ou trop interconnectées pour pouvoir faire faillite, et également en vue de réduire le coût de leur liquidation si elles faisaient effectivement faillite. Il pourrait être également utile de moduler dans le temps ces ratios, de façon que des matelas de fonds propres soient accumulés en période de forte croissance, au lieu d'essayer de les relever en période de difficulté.*

La crise récente a mis en lumière un autre problème : la pondération trop faible des actifs à risque dans le calcul des ratios de fonds propres corrigés du risque. Il faudrait examiner de plus près cette question de la pondération correcte des risques, mais en tout état de cause *des ratios plus élevés sont nécessaires pour les opérations les plus risquées*. Tous les actifs que détiennent les institutions financières comportent un degré de risque et, pour certains actifs, il peut être impossible de déterminer le risque de distribution. Il faudra donc peut-être débarrasser les banques commerciales de ces actifs et rétablir le clivage entre banque commerciale et banque d'affaires. Mais même si l'on réintroduit cette dissociation, la crise récente montre qu'il n'est pas viable de laisser les banques d'affaires prendre des risques énormes en faisant valoir qu'on les laissera tomber en faillite. Il faudra que la supervision et la régulation du risque soient bien plus étroites sur les marchés de capitaux qu'avant la crise.

En période de tensions, ce qui pouvait être considéré comme un niveau adéquat de fonds propres peut rapidement ne plus l'être au fur et à mesure des dépréciations d'actifs. Par conséquent, *il faut également un mécanisme qui préserve le ratio de fonds propres en période de tensions*. Les obligations convertibles conditionnelles, converties en actions lorsque certains événements interviennent, sont une solution possible pour préserver le ratio de fonds propres. Toutefois, il est difficile de savoir dans quelle mesure elles pourraient être utiles en pratique. Il est malaisé de déterminer le prix auquel ces obligations devraient être converties en actions ainsi que les mécanismes qui devraient déclencher cette conversion. Une évaluation incorrecte de l'un de ces deux éléments pourrait entraîner une forte dévalorisation injustifiée au détriment des titulaires d'actions ou d'obligations. Autre solution, les « tests de résistance », par lesquels les autorités de régulation soumettent les bilans des banques à divers scénarios défavorables, dans une situation telle que l'État est prêt à soutenir des banques sous-capitalisées si elles ne peuvent pas se procurer des ressources sur le marché, ont aidé à rouvrir les marchés d'actions à certaines institutions financières et leur ont permis de lever des fonds propres via l'émission d'actions. Ces tests pourraient être un instrument utile pour les crises futures.

La multiplicité des autorités de régulation dans le secteur financier pose un problème qui est souvent évoqué à propos du système américain, et la récente législation de réforme

financière s'oriente dans le sens d'un regroupement. La mise en place formelle d'un conseil des régulateurs, chargé de surveiller le risque systémique, va dans la bonne direction. Dans le même ordre d'idées, habiliter un régulateur, en l'occurrence la Réserve fédérale, à imposer des mesures correctrices ou à reprendre et liquider toute institution financière en difficulté constituant un risque pour le secteur financier, est une initiative utile qui devrait aider à résoudre le problème des établissements considérés jusque-là comme étant « trop grands pour faire faillite ». De même, fusionner les services du Contrôleur de la monnaie et les services de Supervision des caisses d'épargne institue un régulateur unique au niveau national, même s'il subsistera une multitude de régulateurs du secteur financier au niveau fédéral et, plus encore, au niveau des États. La récente réforme financière contribue à atténuer la fragmentation réglementaire, mais de nouveaux efforts s'imposent pour réduire la fragmentation subsistante.

Les autres réformes particulièrement salutaires seraient les suivantes : harmoniser les structures de rémunération des individus et des entreprises pour réduire l'incitation au profit à court terme indépendamment des risques à long terme, confier la majeure partie des transactions sur couverture de défaillance à des organismes de compensation, faire en sorte que les entreprises financières règlent par avance les modalités d'une faillite et mettre en place une agence de protection des consommateurs pour les services financiers.

Encadré 1. **Résumé des recommandations visant à rééquilibrer l'économie après la crise**

- La politique monétaire devrait rester accommodante pour soutenir l'économie à mesure que la politique budgétaire se durcira, mais il faudrait continuer d'établir les conditions nécessaires dans la perspective d'une normalisation de la politique économique.
- Veiller à ce que la politique budgétaire soit fixée de façon à réduire le déficit budgétaire à terme et à inverser en temps voulu la hausse du ratio dette publique/PIB (voir section suivante).
- Le marché du travail poursuivant son redressement, il faudrait ramener la durée de l'indemnisation du chômage à son niveau d'avant la récession.
- Des mesures supplémentaires de formation professionnelle et de perfectionnement éducatif pourraient être nécessaires en vue de la réinsertion des chômeurs dont les qualifications se sont dégradées.
- Mieux protéger les consommateurs contre l'octroi de crédits hypothécaires à des conditions abusives.
- Réduire à moyen terme les aides publiques à la propriété d'un logement, à mesure que la situation s'améliorera sur le marché du logement et que les prix amorceront une hausse. Réformer les entreprises parapubliques et remplacer la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires par un dispositif moins large visant à faciliter le financement de l'apport personnel en cas de primo-accession pour les ménages qui n'ont pas suffisamment de liquidités.
- Renforcer la régulation et la supervision financières ainsi que la coordination internationale, comme les autorités s'y emploient actuellement, ce qui devrait se traduire par des ratios de fonds propres et de liquidité plus élevés pour les grands établissements financiers d'importance systémique, et par une pondération de risque plus lourde pour les opérations risquées.

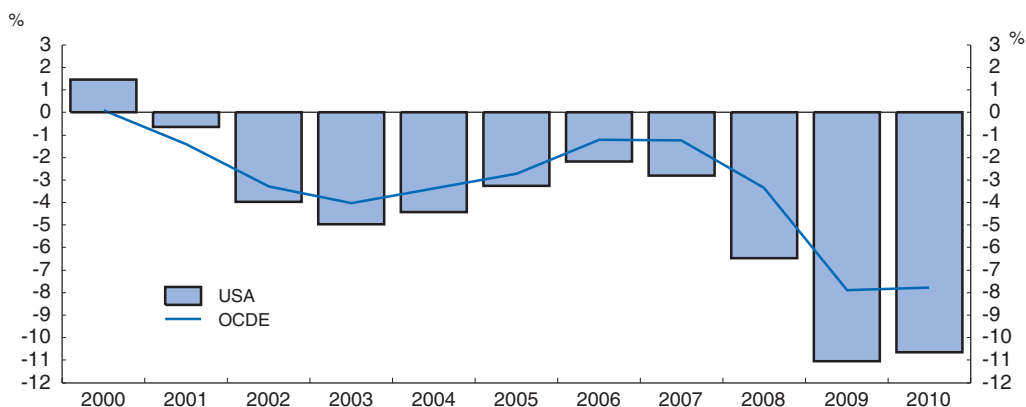
2. Assurer la viabilité des finances publiques

La situation budgétaire aurait pu être plus saine lorsque la crise a éclaté

Les États-Unis sont entrés dans la crise financière et dans la récession économique qui a suivi avec des finances publiques déjà affaiblies par un ensemble de mesures antérieures. Les baisses d'impôts dans le cadre de la loi de 2001 sur la croissance économique et les allègements d'impôts (EGTRRA) et la loi de 2003 sur les allègements d'impôts pour l'emploi et la croissance (JGTRRA) ont réduit les recettes publiques au-dessous des niveaux qu'on pouvait observer dans la deuxième moitié des années 90. Dans l'intervalle, les dépenses publiques ont augmenté tout au long de la première moitié de la présente décennie, avec l'accroissement des crédits consacrés à la défense et à la sécurité intérieure et avec la mise en place du programme Medicare partie D pour le remboursement des médicaments aux personnes âgées. L'abandon, en 2002, de la règle budgétaire qui exigeait la neutralité du point de vue du déficit pour toute nouvelle mesure concernant la fiscalité ou les dépenses, a contribué à l'affaiblissement de la situation budgétaire. En raison de ces choix, les États-Unis accusaient au point haut du cycle un déficit des administrations publiques de l'ordre de 2½ pour cent du PIB (graphique 5), alors même que les budgets de plusieurs autres pays de l'OCDE étaient excédentaires (Australie, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Islande, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République slovaque, Suède, Suisse, etc.), en équilibre (Allemagne, Belgique) ou en nette amélioration (Italie et Japon).


Graphique 5. Les États-Unis sont entrés dans la crise avec un budget en déficit¹

En pourcentage du PIB



1. Dans ce graphique, le déficit budgétaire est mesuré par la position de prêt net des administrations publiques (Fédéral, États et collectivités locales) enregistrées par les comptes nationaux, conformément à la pratique de l'OCDE. Cela diffère de réduire le déficit fédéral, souvent cité dans le débat politique américain, qui ne couvre que le gouvernement fédéral et les mesures du déficit budgétaire que l'équilibre entre l'épargne, à l'exclusion formation de capital, transferts nets de capitaux et non des recettes courantes. La réconciliation entre ces deux concepts est fourni par le BEA (2010), le CBO (2009A) et l'OMB (2010A).

Source : OCDE (mai 2010), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 87.

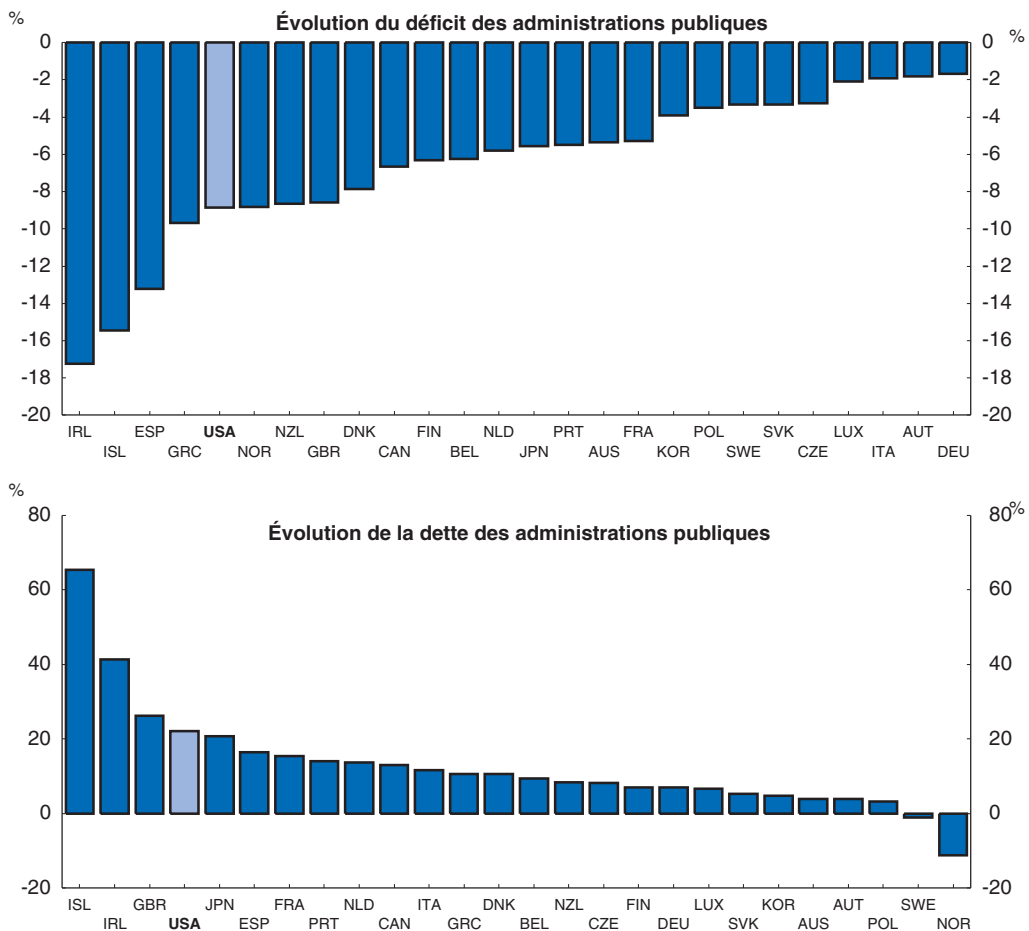
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325026>

Le déficit budgétaire s'est considérablement accru durant la récession

Le gouvernement a réagi à la crise par des interventions budgétaires exceptionnelles. Les injections massives dans le secteur financier, surtout via le Programme concernant les actifs en difficulté (TARP), ont raffermi la confiance et soutenu les entreprises financières privées en difficulté. Le gouvernement a également aidé les deux entreprises parapubliques Fannie Mae et Freddie Mac, par l'acquisition d'actions de préférence et par la couverture des pertes. La loi de 2009 sur la reprise et le réinvestissement (ARRA) et ses prorogations ont assuré une forte relance budgétaire contracyclique, sous la forme de baisses d'impôts et d'augmentations de dépenses. La contraction des revenus imposables et les lourdes pertes subies sur les marchés d'actifs ont également contribué à la chute des recettes fiscales, et la récession a déclenché une forte augmentation des paiements au titre de l'assurance-chômage. En conséquence, le déficit budgétaire des États-Unis s'est accru d'environ 9 % du PIB entre 2006 et 2009, proportion élevée

Graphique 6. **Le déficit budgétaire et la dette publique ont fortement augmenté au cours de la période 2006-09**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE (mai 2010), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 87.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932325045>

par rapport à d'autres pays, mais qui n'est pas surprenante étant donné que l'économie américaine était à l'épicentre de la crise (graphique 6). On estime le déficit fédéral à plus de 10 % du PIB en 2009 et en 2010 (tableau 2) et la dette fédérale placée auprès du public atteindra son niveau maximum depuis le début des années 50.

Tableau 2. Les finances publiques se sont dégradées durant la crise

(Ensemble des administrations publiques, pourcentage du PIB, année civile)

	95-2000	2001-07	2008	2009	2010 (f)	2011 (f)
Recettes totales fiscales et non fiscales	34.6	32.9	32.3	30.5	30.9	32.0
Dépenses totales	35.3	36.0	38.8	41.5	41.6	40.9
Capacité de financement	-0.7	-3.2	-6.5	-11.0	-10.7	-8.9
Pour mémoire						
Capacité sous-jacente de financement	-0.9	-3.4	-5.9	-8.5	-8.9	-8.1
Dette des administrations publiques, brute	64.5	59.5	70.4	83.0	89.6	94.8
Dette des administrations publiques, nette	45.8	40.1	47.0	58.2	66.6	72.6
Solde budgétaire fédéral ¹	0.2	-1.9	-4.7	-10.3	-10.6	-8.3
Dette fédérale placée auprès du public ¹	36.6	36.5	44.1	54.8	63.6	68.6

1. Office of Management et Budget, exercice budgétaire pour 2010 et 2011.

Source : OCDE (mai 2010), Base de données des Perspectives économiques n° 87.

Le gouvernement entend stabiliser le ratio dette/PIB au milieu de la décennie

Dans ce contexte, le gouvernement a proposé d'équilibrer le budget fédéral primaire (c'est-à-dire à l'exclusion des paiements nets d'intérêts au titre de la dette publique) en 2015, suffisamment pour stabiliser le ratio dette/PIB (Council of Economic Advisers, 2010b). Cela suppose que le déficit fédéral soit ramené de 10.6 % du PIB pour l'exercice 2010 à 3 % pour l'exercice 2015. La réduction du déficit serait obtenue en grande partie grâce à l'expiration des mesures de relance budgétaire, au démantèlement des mesures de sauvetage financier et à l'impact positif des stabilisateurs automatiques au fur et à mesure de la reprise économique (le CBO prévoit que l'écart de production tombera de 6½ pour cent du PIB potentiel fin 2009 à zéro pour cent fin 2014, d'où l'on peut conclure qu'une croissance économique élevée est escomptée en moyenne sur cette période). De plus, le gouvernement a proposé des mesures de resserrement budgétaire qui réduiraient le déficit annuel d'environ 1 % du PIB et qui seraient introduites pour l'exercice 2011. Les taux marginaux de l'impôt sur le revenu seraient rétablis à leur niveau d'avant 2001 pour les tranches supérieures de revenu et le taux d'imposition des dividendes et plus-values serait porté de 15 à 20 %. En outre, le prélèvement Medicare de 2.9 % doit être relevé à 3.8 %, avec élargissement de la base de calcul aux revenus du capital. Le gouvernement a également proposé de plafonner à 28 % les déductions dont peuvent bénéficier les personnes physiques pour frais réels. Une taxe de « responsabilité » liée à la crise financière serait appliquée aux grandes entreprises financières et dégagerait des recettes supplémentaires. Du côté des dépenses, le gouvernement a proposé de geler en termes réels les dépenses discrétionnaires hors défense, mais l'impact serait assez faible, car ces dépenses représentent moins de 15 % du budget fédéral. Avec toutes ces mesures, il ne devrait manquer qu'environ 1 % du PIB (1½ pour cent du PIB selon les estimations du CBO) pour atteindre l'équilibre du budget primaire. Pour combler cet écart, le Président a créé une « Commission nationale sur la responsabilité et la réforme budgétaires », chargée de recenser les mesures nécessaires.

Laisser persister des déficits du niveau de ceux de 2009-10 se traduirait par un gonflement rapide de la dette qui ne serait pas tenable longtemps. D'un autre côté, la reprise n'est pas encore totalement assurée, ce qui milite à l'encontre d'une réduction massive et immédiate du déficit. Eu égard à ces considérations contradictoires, *le plan budgétaire du gouvernement est ambitieux tout en étant légitimement progressif et il faudrait donc l'exécuter pleinement*. Pour avancer dans cette voie, *il ne faudrait pas reconduire les mesures du programme de relance budgétaire, encore qu'il soit utile de proroger temporairement les mesures visant certains problèmes aigus comme le chômage de longue durée*.

Pour évaluer la viabilité de la dette, il faut prendre en compte plusieurs aspects

L'objectif du gouvernement est de stabiliser la dette fédérale placée auprès du public à environ 73 % du PIB au milieu de cette décennie (Council of Economic Advisors, 2010b). Il n'y a pas de règle pour établir le niveau viable de la dette publique. Tout est fonction de la situation économique de chaque pays, des conditions qui prévalent sur ses marchés de capitaux et des perspectives budgétaires à long terme. On notera néanmoins que le plan du gouvernement stabiliserait le ratio dette/PIB à près de deux fois son niveau d'avant la crise. Cela ne laisserait guère de marge de politique budgétaire pour mener une action décisive en cas de circonstances imprévues ayant des effets de grande ampleur. De plus, il serait alors plus difficile de traiter les problèmes à long terme liés au vieillissement de la population. Par ailleurs, les États et les collectivités locales sont aussi nettement endettés, même si ces passifs ne sont pas garantis par l'administration fédérale et s'ils ont généralement été contractés pour financer des dépenses en capital, parfois génératrices de recettes. En définitive, la dette brute des administrations publiques devrait atteindre 95 % du PIB en 2011 (tableau 2), niveau proche de la moyenne OCDE.

En principe, il est économiquement rationnel, lorsqu'on évalue la viabilité de la dette, de soustraire de la dette publique les actifs financiers que détiennent les autorités publiques. Ces actifs financiers procurent des revenus qui alimentent le budget et allègent la charge nette du service de la dette. Le gouvernement fait observer que, si l'on tient compte des actifs financiers, la dette placée auprès du public se stabiliserait à 66 % du PIB. Mais ce calcul sous-estime légèrement la dette publique nette, puisque certains actifs financiers acquis durant la récession dans le cadre des programmes de soutien à l'économie et au système bancaire ont une valeur inférieure à leur valeur nominale. Selon les estimations, le coût final du programme en faveur des actifs en difficulté (TARP), le dispositif le plus large à cet égard, s'établirait entre 0.8 et 1 % du PIB (CBO, 2010b). De plus, Fannie Mae et Freddie Mac ont reçu d'importantes aides pour leur éviter la faillite et préserver les flux de crédit hypothécaire. Le CBO (2010c) évalue l'élément subvention de cette aide à 389 milliards USD entre 2009 et 2019 (soit 2.7 % du PIB de 2009).

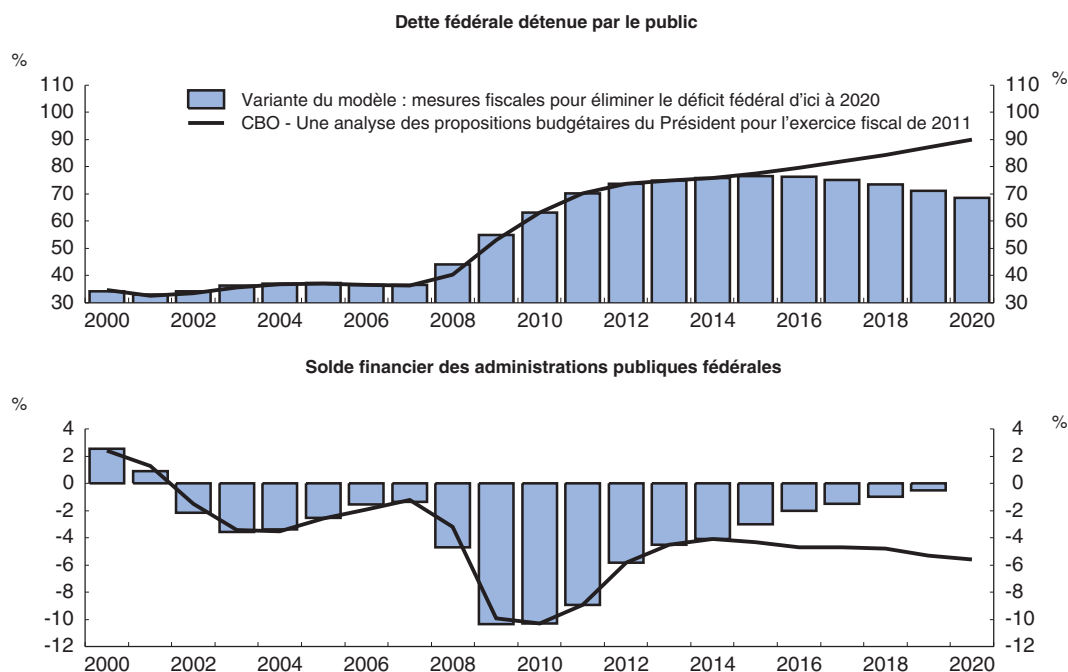
Il faudrait réduire le ratio dette/PIB après 2015 à un rythme approprié

Eu égard à ces considérations, le plan de stabilisation du ratio dette/PIB en 2015 devra être suivi d'un dispositif visant à faire baisser ce ratio durant la deuxième moitié de la décennie, mais le rythme de réduction effectif devrait dépendre de la conjoncture économique. Cela rétablirait une marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux imprévus, tout en

permettant de mieux se préparer face aux effets à long terme du vieillissement de la population. À titre d'illustration, on estime qu'avec un budget fédéral en équilibre en 2020, la dette fédérale placée auprès du public serait à peine inférieure à 70 % du PIB. Ce niveau serait certes élevé par rapport au passé, mais le résultat serait meilleur que celui prévu avec les politiques actuelles (graphique 7).


Graphique 7. États-Unis – L'élimination du déficit fédéral d'ici à 2020 abaisserait le ratio de la dette¹

En pourcentage du PIB



1. La variante de modèle intègre la réduction du déficit du budget fédéral de 1 % du PIB, grâce à des mesures qui doivent être identifiés par la commission budgétaire, ce qui porte le déficit à 3 % du PIB d'ici à 2015, alors que l'analyse du CBO des propositions budgétaires du président ne le fait pas. Dans la variante du modèle, le PIB réel croît plus vite que la moyenne de prévision du COB sur la période 2015-20 (respectivement 2.8 % et 2.4 %). Initialement, la croissance devient plus lente reflétant le resserrement budgétaire puis s'accélère à cause des primes de risque plus faibles associées à des prévisions plus favorables des dettes publiques, qui conduisent à des conditions financières avantageuses.

Source : Congressional Budget Office (2010c) et calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325064>

Il faudrait adopter un ferme cadre budgétaire

De plus fermes règles budgétaires appuieraient le vaste effort de rigueur budgétaire qui sera nécessaire pendant de nombreuses années. Le gouvernement a pris une initiative dans ce sens en février 2010 en rétablissant la règle selon laquelle les nouvelles dépenses ou les baisses d'impôts doivent être compensées par d'autres réductions de dépenses ou d'autres augmentations des impôts. Cette règle a été bénéfique pour les États-Unis durant la deuxième moitié des années 90 ; l'expérience montre toutefois qu'on pourrait l'améliorer en diminuant le nombre des dérogations actuellement possibles, notamment pour « dépenses d'urgence » ou pour « ajustement des politiques en vigueur ».

De plus, l'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE montre qu'il pourrait être important d'aller plus loin en *adoptant un objectif d'endettement public*. Un tel objectif, qui devrait rester flexible au gré des évolutions économiques, fait clairement apparaître les conséquences des décisions budgétaires à court terme pour la viabilité des finances publiques. *Pour la fixation de ces objectifs et dans un souci de responsabilisation, il serait utile d'adopter un cadre législatif qui préciserait ce qu'il faut entendre par une politique prudente ou responsable*. C'est la solution qu'ont retenue l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui ont adopté dans les années 90 des lois exigeant que des budgets soient établis compte tenu de leurs conséquences à long terme et obligeant le gouvernement, lorsque le budget s'écarte d'une trajectoire prudente à long terme, à faire connaître les mesures qui seront prises pour revenir sur cette trajectoire. L'idée est que les gouvernements futurs pourront toujours faire abroger ces lois, mais qu'une telle initiative ne sera pas très payante car elle aura un coût politique en termes de réputation de saine gestion économique. Ces dispositifs ont permis aux deux pays de réduire nettement leur dette publique.

Il faudrait restreindre les dépenses

La suppression des mesures de relance budgétaire sera utile, mais ne suffira pas pour parvenir à l'équilibre du budget primaire au milieu de cette décennie ou pour faire baisser le ratio dette/PIB par la suite. Certaines expériences dans d'autres pays montrent que les restrictions de dépenses sont la meilleure preuve de la volonté de réduire le déficit et sont donc plus susceptibles d'être maintenues à long terme par rapport aux mesures qui reposent uniquement sur des hausses d'impôts, encore que l'assainissement budgétaire substantiel réalisé aux États-Unis dans les années 90 ait impliqué à la fois un freinage des dépenses et des augmentations d'impôts. Tout en proposant de geler les dépenses discrétionnaires hors défense, le gouvernement prend des initiatives pour instaurer les meilleures pratiques dans la gestion de ses organismes publics, afin de dégager des gains d'efficacité. Les autorités américaines ont en particulier réexaminé les mesures qui ont été prises dans le passé pour accroître l'externalisation des services publics à des prestataires du secteur privé et elles ont décidé à la lumière de ce réexamen de renforcer la gestion et la surveillance des marchés concernés, de façon à optimiser la dépense publique et à réduire les gaspillages. De nouvelles lignes directrices pour les marchés publics visent en outre à développer les marchés à prix fixe par rapport à ceux de type « coût + marge », qui avaient occasionné un certain nombre de dérapages et de dépassements de coûts. Un nouvel effort est également en cours pour évaluer plus rigoureusement la performance des programmes publics, en utilisant des analyses factuelles pour établir le degré de réalisation des objectifs. Compte tenu de la forte proportion des dépenses obligatoires, qui augmentent rapidement, il faudrait s'efforcer surtout de réformer les prestations sociales, en particulier les pensions de retraite et les prestations d'assurance-maladie, comme cela s'est fait récemment dans le contexte de la réforme du système de santé.

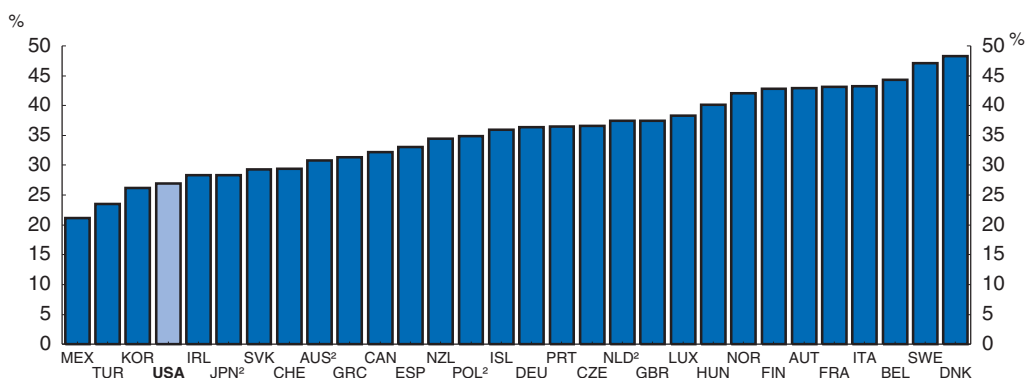
Il faudra probablement accroître les recettes fiscales

Ces restrictions de dépenses sont judicieuses, mais il semble qu'elles ne puissent avoir des effets très marqués que dans le long terme. Si l'on exclut une réduction des droits à prestation et des dépenses pour la défense, qui n'est pas actuellement à l'ordre du jour,

l'impôt devra sans doute augmenter pour stabiliser le ratio dette/PIB au milieu de cette décennie et le faire baisser par la suite. Bien qu'un impôt plus lourd fausse nécessairement l'activité et ait donc un coût, il paraît possible d'aller plus loin dans cette voie ; en effet, le ratio prélèvements obligatoires/PIB observé aux États-Unis est parmi les plus faibles de la zone OCDE, même si l'on tient compte des impôts perçus par les États et les collectivités locales (graphique 8). Dès lors, une légère hausse de l'impôt n'augmenterait que modérément les prélèvements obligatoires et ne ferait pas supporter un coût excessif à l'économie. De multiples options, examinées plus loin, s'offrent pour accroître les rentrées fiscales. Prises ensemble, elles sont susceptibles de générer beaucoup plus de recettes qu'il n'en faut pour résorber l'écart budgétaire à l'horizon 2015. Par conséquent, un programme budgétaire devrait comprendre seulement quelques-unes de ces options, et non la totalité d'entre elles. L'avantage de recourir à un train de mesures est que l'alourdissement de la fiscalité pour des groupes spécifiques est plus limité que ce ne serait le cas autrement, ce qui réduit les incitations à se mobiliser contre les hausses d'impôts, et ces dispositions peuvent apparaître plus équitables puisque d'autres groupes voient également leurs impôts augmenter. Quoi qu'il en soit, il faudrait alourdir l'impôt d'une façon qui soit la moins nocive pour la croissance, en particulier en agissant sur les éléments du système fiscal qui sont particulièrement inefficients et qui créent de fortes distorsions.

Graphique 8. Le ratio impôts/PIB des États-Unis est faible par rapport aux normes de l'OCDE¹

En pourcentage du PIB, 2008



1. La Base de données des Statistiques des recettes contient des données fournies par les autorités fiscales nationales, qui sont généralement basées sur les comptes nationaux des définitions et des méthodologies. Cependant, les divergences avec les comptes nationaux existent dans certains secteurs. Les différences sont minimales pour la plupart des pays et dans la plupart des années, mais sont importantes dans certains cas. La mesure la plus fréquemment utilisée de la charge fiscale est indiquée sur la figure (le total des impôts et des cotisations de sécurité sociale en pourcentage du PIB).
2. Données de 2007 finales, les données de 2008 prévisionnelles n'étant pas disponibles.

Source : OCDE, Base de données des statistiques des recettes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325083>

Il faudrait élargir la base d'imposition et viser une structure fiscale plus équilibrée

La législation fiscale des États-Unis comporte de nombreuses dépenses fiscales (exonérations, déductions, avantages ou autres exclusions découlant de la législation fiscale et se traduisant par des pertes de recettes), qui faussent les comportements et

amputent les recettes fiscales. Les allègements fiscaux ont sensiblement augmenté depuis la grande réforme fiscale de 1986. Ces dépenses fiscales sont plus élevées que dans un grand nombre de pays de l'OCDE (tableau 3). Comme l'ont fait valoir plusieurs Études économiques précédentes de l'OCDE, de très nombreuses données montrent qu'il faudrait réduire les principales dépenses fiscales – la déductibilité des intérêts hypothécaires pour l'acquisition d'un logement, l'exclusion de la couverture d'assurance-maladie fournie par l'entreprise pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les prélèvements sur les salaires ainsi que la déductibilité des impôts perçus par les États et les collectivités locales. Il y a lieu également de réduire d'autres dépenses fiscales, notamment l'exemption des gains en capital de la taxation immobilière, qui ne renforce ni la performance économique, ni l'équité sociale. Le gouvernement a proposé de plafonner à 28 % du revenu imposable les déductions pour frais réels. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais on pourrait abaisser encore ce plafond. Par exemple, les estimations du CBO (2009b) montrent qu'en ramenant ce plafond à 15 %, niveau plus proche du taux marginal d'imposition des ménages à revenu médian, on obtiendrait des recettes supplémentaires d'un montant de 1 300 milliards USD sur la période 2010-19.

Tableau 3. Dépenses fiscales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques : comparaison internationale

En pourcentage des recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques de l'administration centrale

	Canada (2004)	Allemagne (2006)	Corée (2006)	Pays-Bas (2006)	Espagne (2008)	Royaume-Uni (2006)	États-Unis (2008)
Total	32.97	2.91	10.09	2.74	3.86	13.47	29.36
<i>Dont :</i>							
Retraites	10.72	0.05	0.10	0.16	0.46	6.38	5.77
Santé	1.70	0.00	1.67	0.00	0.00	0.00	5.38
Logement	1.29	2.01	0.29	0.12	1.12	3.30	5.90
Transferts entre niveaux d'administration	9.94	0.30	0.00	0.00	0.00	0.00	3.54
Autres	9.32	0.55	8.03	2.46	2.28	3.79	8.77

Source : OCDE (2010b), tableaux 29 et 30.

La législation fiscale des États-Unis est très favorable à l'accession à la propriété d'un logement, puisqu'elle permet de déduire les intérêts hypothécaires et les impôts sur la propriété du revenu brut ajusté sans taxer le revenu locatif du propriétaire-occupant. Ce système n'est pas sain et il favorise disproportionnellement les contribuables à haut revenu et diminue donc la progressivité de l'impôt sur le revenu. Comme on l'a indiqué précédemment, ce dispositif n'augmente probablement pas la proportion totale de ménages qui sont propriétaires-occupants. En revanche, il a sans doute incité à trop emprunter durant le boom immobilier et explique donc en partie la forte proportion de ménages dont le logement a une valeur nette négative, phénomène qui nuit à la mobilité des travailleurs. Comme on l'a recommandé ci-dessus, il faudrait remplacer la déductibilité des intérêts hypothécaires pour l'impôt sur le revenu par un compte d'épargne pour l'accession à la propriété, que les pouvoirs publics abonderaient pour favoriser cette accession. On pourrait introduire progressivement une telle politique entre 2013 et 2018 pour laisser le marché du logement se stabiliser.

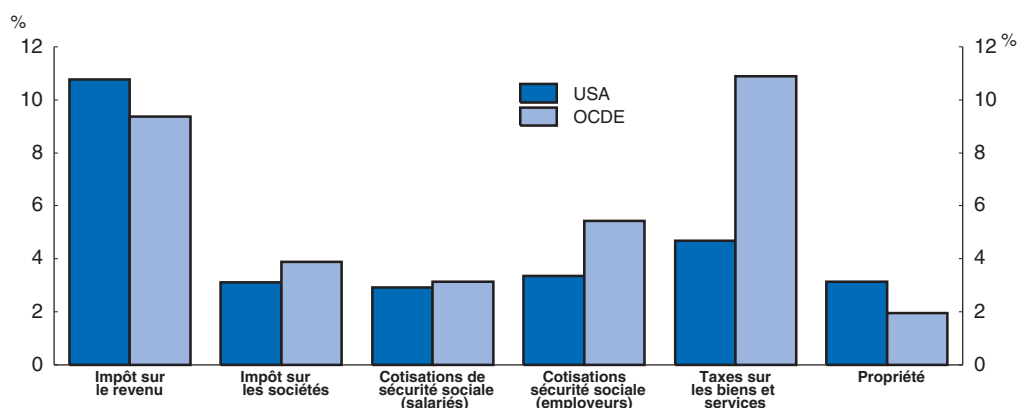
Les primes d'assurance-maladie d'entreprise sont également déductibles pour l'impôt sur le revenu, ce qui favorise ce type d'assurance-maladie, mais encourage aussi une surconsommation de ressources du système de santé. Cette déductibilité équivaut à une subvention illimitée qui incite à la souscription de polices d'assurance pour lesquelles il n'y a guère de participation financière de l'assuré, ce qui accentue les problèmes d'aléa moral.

La récente réforme dans le secteur de la santé atténue cette déductibilité en instaurant en 2018 une taxe sur les plans dits « Cadillac », mais la déductibilité fiscale reste à peu près intacte. *Le gouvernement devrait réduire encore cette dépense fiscale, qui contribue à une hausse excessive du coût de la santé, et cette mesure pourrait procurer de substantielles recettes.*

L'une des caractéristiques du système fiscal des États-Unis est la faible part des impôts sur la consommation (graphique 9). Augmenter les impôts sur la consommation au lieu de l'impôt sur le revenu des personnes physiques aurait l'avantage de ne pas réduire le rendement de l'épargne après impôt, ce qui serait salutaire étant donné la nécessité d'atténuer le déséquilibre structurel entre l'épargne et l'investissement. *Augmenter les impôts sur la consommation, notamment en introduisant une taxe fédérale sur la valeur ajoutée, pourrait être une autre solution pour régler les problèmes budgétaires.* Une TVA nationale serait plus facile à appliquer que les autres impôts, puisque chaque entreprise de la chaîne de production ne paie qu'une fraction de la taxe et doit déclarer les ventes des autres entreprises. Comme la TVA s'applique aux biens et services vendus sur le marché intérieur, elle n'augmente pas le coût des exportations et ne nuit donc pas à la compétitivité internationale. Mais une TVA peut avoir un effet régressif ; c'est pourquoi on pourrait utiliser une partie de son produit pour financer l'élargissement de dispositifs comme le crédit d'impôt pour l'exercice d'une activité (EITC) ; ainsi remédierait-on également à l'effet négatif sur l'incitation au travail qui résultera probablement de l'alourdissement de la fiscalité, en particulier pour les travailleurs dont les revenus se situent dans les déciles inférieurs. Les États pourraient conserver leur taxe sur les ventes, comme l'ont fait certaines provinces au Canada lorsqu'a été introduite une TVA nationale. Une autre solution consisterait à harmoniser la taxation de la consommation au niveau des États et au niveau fédéral, ce qui permettrait une administration et un recouvrement conjoints avec de substantiels gains d'efficacité.

Graphique 9. Les États-Unis taxent moins la consommation

En pourcentage du PIB, 2007



Source : OCDE, Base de données des statistiques des recettes.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325102>

Dans l'éventualité où il ne s'avère pas politiquement possible de lever d'importantes recettes supplémentaires en élargissant la base d'imposition, il faudra probablement augmenter l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour obtenir la réduction

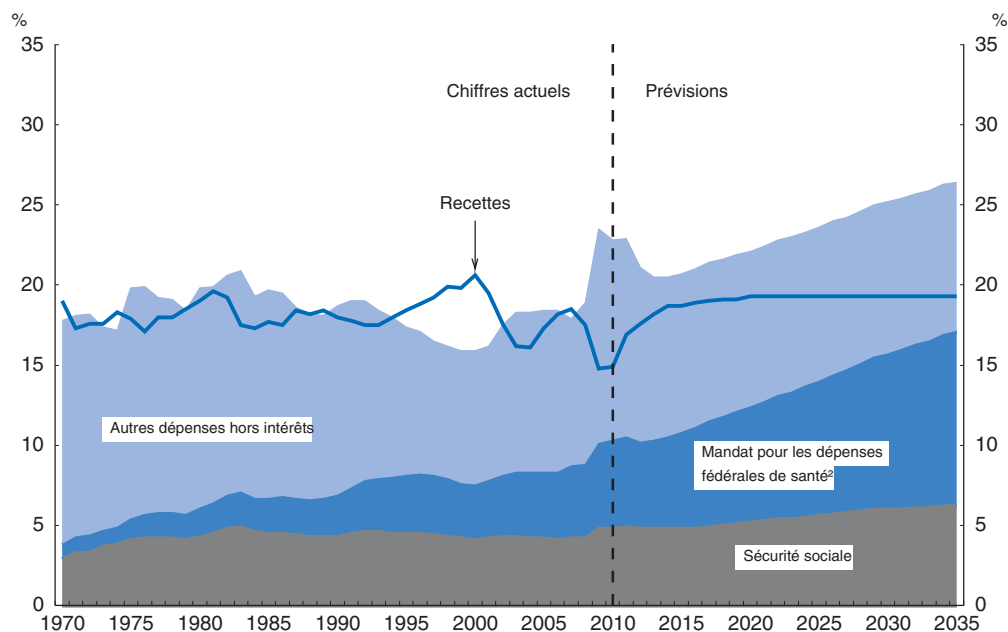
requis du déficit budgétaire fédéral. Ces augmentations devraient intervenir lorsque l'économie se sera rétablie et devraient être pratiquées de façon à ne pas trop affaiblir les incitations à travailler. À cet égard, il faudrait éviter d'alourdir les impôts des seconds apporteurs de revenu car leurs décisions d'offre de travail sont plus sensibles aux modifications des taux d'imposition que celles des premiers apporteurs de revenu (CBO, 2007). De même, il convient d'épargner les contribuables des déciles de revenu inférieurs car leurs décisions d'offre de travail sont également plus sensibles aux variations du revenu après impôts que celles des personnes appartenant aux déciles supérieurs.

Les perspectives budgétaires à long terme sont difficiles

Même si l'assainissement budgétaire suffit pour inverser l'évolution du ratio dette/PIB durant la deuxième moitié de cette décennie, les pressions démographiques dues au vieillissement des générations nombreuses du baby-boom d'après-guerre et à la hausse excessive des coûts des régimes publics d'assurance-maladie provoqueront de nouveau par la suite une dégradation des finances publiques. Le vieillissement démographique alourdira les dépenses de retraite et les prestations Medicare, alors même que les effectifs de travailleurs cotisant à la Social Security progresseront lentement (graphique 10). Tandis que les dispositions de la récente législation sur la réforme de la santé visant à étendre la couverture maladie feront croître les dépenses fédérales obligatoires au titre de la santé, cet effet devrait être compensé par celui d'autres mesures inscrites dans la législation qui réduisent les trop-perçus, les gaspillages, la fraude et les abus dans les régimes Medicaid et Medicare. De fait les dépenses fédérales obligatoires de santé pourraient bien être plus basses que ne l'indiquent ces prévisions, parce que le CBO n'a pas comptabilisé diverses mesures d'économies de coûts prévues par la réforme en raison de l'ampleur incertaine de leurs effets ; en outre, dans le scénario budgétaire alternatif (qui reflète l'évaluation de la politique actuelle par le CBO) présenté ci-après, il présume que d'autres mesures de réduction des coûts prévues par la réforme de la santé seront annulées par le Congrès à partir de 2020 (d'où un accroissement des dépenses de santé de 0.8 % de PIB à l'horizon 2035 par rapport au scénario de base étendu, qui reflète les implications de la législation actuelle). De surcroît, les recettes à long terme seraient plus élevées qu'il n'apparaît ici si l'effet de l'alourdissement automatique de la fiscalité (accroissement des recettes fiscales dû au fait que les taux d'imposition, les tranches du barème et d'autres éléments du système fiscal restent inchangés malgré la hausse des revenus nominaux) n'était pas neutralisé après 2020. Dans la projection présentée ici, le CBO suppose qu'après 2020 les recettes restent constantes au voisinage de leur moyenne historique de 19 % du PIB alors que, sans l'adoption de nouvelles réductions d'impôts, les recettes tendraient à croître naturellement étant donné que la croissance du revenu réel induit une hausse des taux d'imposition moyens dans le régime d'impôt progressif sur le revenu, et que la taxe d'accise sur l'assurance à coût élevé instaurée par la réforme voit son assiette s'accroître (dans le scénario de base étendu du CBO, ces facteurs augmentent les recettes à raison de 2.6 % du PIB à l'horizon 2035).

Les mesures qui ont été prises au cours des années 80 pour réformer la Social Security, avec notamment la hausse des taux de cotisation et le relèvement progressif de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans, ont reporté de plusieurs décennies les déficits qui finiront par se produire, mais il est temps maintenant d'agir de nouveau. Des solutions similaires

Graphique 10. **Les tendances budgétaires à long terme ne sont pas viables**¹
En pourcentage du PIB



1. Le scénario décrit est tiré du scénario du CBO alternatif, qui introduit plusieurs changements à la législation en vigueur (le scénario de référence élargi), soit parce qu'ils sont fortement attendus ou soit parce qu'ils devraient modifier certaines dispositions qu'il serait difficile de maintenir sur une longue période. (Pour plus de détails, voir CBO [2010e], Tableau 1.1, p. 3.). Comme indiqué
2. ans le texte, le CBO a fortement réduit le coût de nombreux soins de santé nouveaux et les provisions de recettes après 2020.
3. Le Mandat des dépenses fédérales consacrées aux soins de santé inclue le Medicare, Medicaid et CHIP, et pour la période de projection, les échanges de subventions.

Source : Congressional Budget Office (2010e).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325121>

peuvent être utilisées une fois si l'on veut accroître les recettes nécessaires pour financer la hausse des coûts de la Social Security ou si l'on veut enrayer les dépenses. L'une de ces solutions serait de lier l'âge d'ouverture des droits à la pension à taux plein de la Social Security à l'espérance de vie active, de façon à maintenir au même niveau le rapport entre la durée de vie active et la durée de la retraite active. Maintenant qu'a été adoptée la réforme du système de santé (voir ci-après), qui a élargi la couverture d'assurance-maladie à la quasi-totalité de la population résidant légalement dans le pays, il serait également possible de réduire les dépenses du régime Medicare en alignant l'âge d'ouverture des droits sur celui de la pension à taux plein de la Social Security.

La récente réforme du système de santé contribuera à ralentir la croissance à long terme des dépenses publiques de santé

Ce sont toutefois les dépenses publiques de santé qui représentent le risque majeur à long terme pour la viabilité des finances publiques. Les dépenses fédérales pour les deux grands programmes, Medicare et Medicaid, ont fortement augmenté en proportion du PIB ces dernières décennies et, compte tenu d'autres programmes fédéraux de soins, elles

devraient continuer de croître, passant d'environ 5 % du PIB en 2009 à 11 % en 2035 (voir le graphique 2.6) et à 20 % en 2084 dans le scénario budgétaire alternatif du CBO, ces prévisions à long terme étant néanmoins sujettes à de nombreuses incertitudes. Cette hausse s'explique pour l'essentiel par la « croissance excédentaire des coûts », c'est-à-dire le degré auquel la croissance des dépenses de santé par affilié est supérieure à celle du PIB par habitant compte tenu de l'évolution de la pyramide des âges. Cette croissance excédentaire des coûts paraît tenir surtout au progrès technique, qui ouvre la possibilité de nouveaux traitements coûteux. L'autre facteur principal est le vieillissement de la population, qui explique la progression prévue des dépenses de santé à raison de 45 % jusqu'en 2035, mais seulement à hauteur de 30 % dans le long terme. Ralentir la croissance des dépenses totales de santé en optimisant ces dépenses est l'enjeu fondamental de politique de la santé aux États-Unis. La loi de réforme globale devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs en réduisant le taux de croissance des dépenses publiques en soins de santé, mais le CBO ne tient pas compte de ces effets dans le scénario alternatif présenté ci-dessus.

Dans ces prévisions, le CBO suppose que le secteur privé prendra des mesures pour freiner la croissance excédentaire des coûts, de façon que la hausse annuelle des dépenses de santé s'aligne sur la hausse annuelle totale des dépenses de consommation (autrement dit, la croissance excédentaire des coûts converge vers zéro) à l'horizon 2084. Ces mesures consisteraient probablement à imposer aux ménages une plus forte participation financière, à introduire et diffuser plus lentement les nouvelles technologies et à ne pas prendre en charge un plus grand nombre de traitements ou d'interventions. Les États, qui financent la moitié du coût de Medicaid, pourraient réagir à l'augmentation des coûts en limitant les services et en durcissant les critères d'éligibilité. Ce ralentissement de la croissance excédentaire des coûts toucherait Medicare, qui est intégré au reste du système de santé, par la généralisation de « profils de pratique » moins coûteux. Selon les hypothèses du CBO, la croissance excédentaire des coûts pour Medicare se ralentirait de façon linéaire, de 1.7 % en 2020 à 1.0 % en 2084, soit un tiers de la baisse retenue pour les dépenses hors Medicare. Le CBO présume également, dans le « scénario alternatif » du graphique 2.6, que les paiements Medicare aux médecins augmentent en fonction de l'indice économique Medicare et non aux taux plus bas du mécanisme de « taux de croissance soutenable », disposition qui entraînerait une baisse immédiate de 21 % de ces paiements si elle était appliquée. Il n'a pas été possible d'appliquer ce mécanisme parce qu'il creuserait un écart intenable entre les frais pour les patients relevant de Medicare et les autres patients.

La réforme du système de santé se rapproche d'une assurance-maladie universelle telle qu'elle existe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, mais elle comporte également une hausse des prélèvements fiscaux et une diminution de certaines dépenses. Dans son chiffrage officiel du projet de loi, le CBO estime que la réforme réduira à peine le déficit budgétaire au cours de la prochaine décennie (plus de 100 milliards USD) mais qu'elle aura un effet bien plus prononcé dans la décennie suivante (économies de 1 000 milliards USD dans le scénario de base étendu), ces prévisions à long terme étant toutefois elles aussi soumises à une grande incertitude. Les sources les plus importantes de financement de l'élargissement de la couverture maladie sont la hausse de 0.9 point du taux de prélèvement Medicare et la hausse de 3.8 points du taux d'imposition des revenus non salariés des ménages à haut revenu, la réduction de 1 % par an, dans le cadre du système Medicare, de l'actualisation de la rémunération à l'acte des hôpitaux fondée sur les prix du

marché (pour tenir compte de la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie), cette mesure s'appliquant pendant les dix ans à venir, et une réduction des paiements supplémentaires dont bénéficient les plans (privés) Medicare Advantage, plus coûteux que le régime Medicare classique. Pour que ces économies budgétaires se concrétisent, *il faudra que le Congrès n'accorde pas par la suite de dérogations aux dispositions applicables*. Si le Congrès maintient en l'état les dispositions du projet de loi et que ces mesures produisent les effets escomptés, les perspectives budgétaires à long terme seront notablement améliorées par rapport au scénario alternatif du CBO présenté au graphique 2.6.

Les réformes comportent également des mesures qui pourraient sensiblement diminuer les dépenses publiques de santé à long terme, mais dont le CBO n'a généralement pas été à même d'estimer les effets budgétaires à cause de l'incertitude concernant leur efficacité ou la manière dont elles pourraient être amplifiées. L'efficacité de ces dispositions est susceptible de jouer un rôle critique dans la maîtrise des coûts de santé à long terme. L'une des mesures qui pourraient être importantes à cet égard est la création du Centre pour l'innovation Medicare et Medicaid dans le cadre des Centres de services Medicare et Medicaid, dont la mission sera de tester les réformes de la rémunération des prestataires s'écartant du modèle actuel. Ces réformes pourraient énormément ralentir la croissance des dépenses de santé en faisant mieux concorder les incitations des prestataires et les intérêts des patients. Cela est particulièrement important pour les épisodes de traitement qui comprennent une hospitalisation et des soins ambulatoires, poste des dépenses de santé qui connaît la croissance la plus rapide aux États-Unis. On estime qu'en regroupant en un seul épisode de traitement les paiements relatifs aux maladies chroniques et aux actes de chirurgie non urgente, on pourrait réduire les dépenses médicales de 5.4 % d'ici à 2019 (Hussey *et al.*, 2009). *Si ces réformes se révèlent efficaces en faisant baisser les coûts sans compromettre la qualité des soins, il faudrait les déployer largement, comme cela est prévu.*

En outre, un nouvel organisme, le Conseil consultatif indépendant pour les paiements (IPAB), formulerait des recommandations pour ralentir la croissance des dépenses de Medicare si la croissance prévue par bénéficiaire dépasse certaines limites indexées. C'est là un instrument qui pourrait être très efficace, parce que les recommandations entreraient en vigueur automatiquement, sauf si elles étaient bloquées par une législation ultérieure. On signalera également tout un ensemble d'autres propositions visant à réduire les coûts, notamment : une conception des prestations axée sur la valeur ; le financement de recherches comparatives en termes d'efficacité (qui pourrait être important pour fixer le prix à payer pour les nouveaux médicaments) ; les mesures incitant les hôpitaux à faire reculer les infections nosocomiales. La nouvelle législation prévoit également de financer des projets de démonstration pour contrecarrer la pratique de la médecine défensive, attribuée aux procès pour faute médicale, en recherchant de nouvelles modalités de règlement des différends. En dépit de l'importance potentielle de l'IPAB et d'autres mesures de réduction du déficit, le CBO présume dans le scénario alternatif présenté ci-dessus que ces dispositifs seront amputés par le Congrès après 2020, alors que s'ils étaient appliqués tels qu'ils ont été adoptés, les perspectives budgétaires à long terme seraient très sensiblement améliorées.

Les administrations des États et des collectivités locales affrontent aussi des défis budgétaires à long terme

De nombreuses administrations des États et des collectivités locales sont également confrontées à des perspectives budgétaires de long terme difficiles. Selon les estimations du Government Accountability Office (2010b), à politiques inchangées l'écart budgétaire de 50 ans auquel sont confrontés les États et les collectivités locales pourrait atteindre 12 % du PIB. Les principaux responsables du creusement du déficit du budget de fonctionnement sont les pensions et les coûts de santé pour les salariés du secteur public. Pew Center on the States (2010b) estime à quelque 1 100 milliards USD les engagements de retraite non financés à fin juin 2008 (fin de l'exercice budgétaire pour la plupart des administrations infranationales). Une estimation beaucoup plus élevée des engagements non financés des régimes de retraite des États est obtenue si les obligations au titre des retraites sont actualisées non pas en fonction du rendement attendu des actifs – comme l'exigent les normes comptables des États – mais à l'aide d'un taux d'actualisation plus bas qui reflète le faible profil de risque des engagements de retraite (Novy-Marx et Rauh, 2009). Quelle que soit la méthode utilisée pour actualiser les engagements futurs, le passif au titre des retraites non financées est supérieur à la dette des États placée auprès du public, qui s'élève à 940 milliards USD.

Encadré 2. Rétablir la viabilité des finances publiques : résumé des recommandations

- Ne pas renouveler les mesures de relance budgétaire.
- Mettre en œuvre le plan envisagé pour stabiliser le ratio dette/PIB au milieu de la décennie.
- Faire baisser le ratio dette/PIB durant la deuxième moitié de la décennie, afin de créer des marges d'action budgétaire et d'être prêt à faire face au vieillissement démographique.
- Renforcer la procédure budgétaire et freiner les dépenses, notamment en appliquant plus largement le principe de neutralité des dépenses nouvelles.
- Accroître les recettes fiscales, principalement en élargissant la base d'imposition.
- Stabiliser le rapport entre la durée de la vie active et la durée de la retraite active en fixant l'âge d'ouverture des droits pour la Social Security en fonction de l'espérance de vie.
- Ne pas accorder de dérogations aux restrictions de dépenses prévues dans la loi sur la santé de mars 2010.
- Mettre en œuvre, comme prévu, les réformes du paiement des prestataires dans le cadre du système Medicare qui se sont révélées efficaces lors des expériences pilotes.

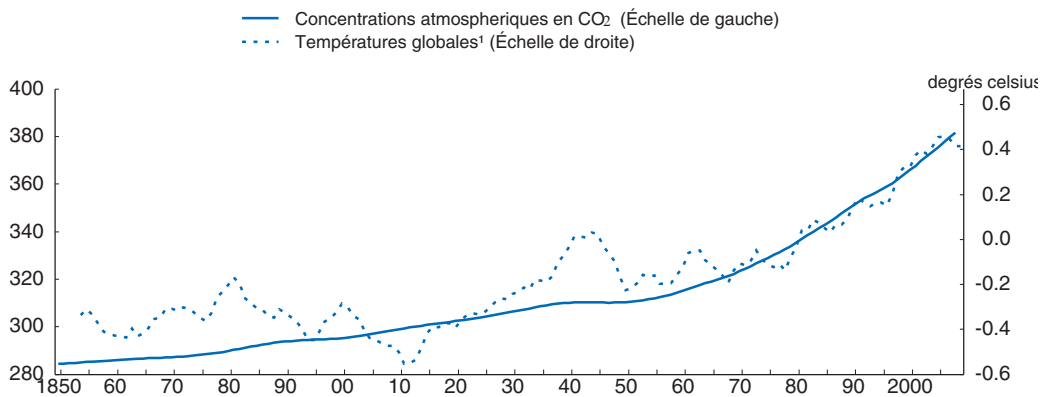
3. Mettre en œuvre des politiques efficaces par rapport à leur coût pour atténuer le changement climatique

Il serait sage de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter le changement climatique

Les scientifiques s'accordent à considérer que les émissions de GES dues aux activités humaines provoquent un réchauffement de la planète. Les concentrations atmosphériques de GES ont fortement augmenté depuis le début de l'ère industrielle (vers 1750) et les températures mondiales se sont élevées de 0.7 °C environ au cours de cette période (graphique 11). La forme du changement climatique (réchauffement dans la basse atmosphère et refroidissement dans la stratosphère) confirme que les gaz à effet de serre en seraient la cause principale. Si les pouvoirs publics ne prennent pas de nouvelles mesures pour réduire les émissions ou si aucune percée technologique majeure ne se produit (autrement dit, en cas de *statu quo*), on peut prévoir une forte augmentation des concentrations atmosphériques de GES, et donc un réchauffement mondial encore plus prononcé.


Graphique 11. Les concentrations de CO₂ dans l'atmosphère et les températures globales sont en hausse

Moyenne de cinq années



1. Déviation à la moyenne de 1961-90.

Source : Organisation mondiale de la météorologie.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325140>

Il existe beaucoup d'incertitude sur l'ampleur de la hausse des températures que pourrait provoquer l'augmentation des concentrations de GES, et davantage encore sur les dommages qui pourraient en découler. D'après les études, les coûts de l'inaction seraient probablement élevés, mais les dommages pourraient être plus modestes si la sensibilité du climat se révélait très modérée. Par exemple, à partir d'estimations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC, 2007) concernant le paramètre de sensibilité du climat (effet sur la température d'un doublement de la concentration de GES dans l'atmosphère) et de l'hypothèse d'une hausse de la concentration atmosphérique des GES qui s'établirait *grosso modo*, dans l'éventualité d'un *statu quo*, au milieu de la fourchette d'estimations antérieures citées dans GIEC (2007), l'OCDE (2009) prévoit une augmentation

de la température moyenne mondiale de 4 °C environ en 2100, mais avec une chance sur six pour qu'elle soit supérieure à 5.8 °C et une chance sur six pour qu'elle soit inférieure à 2.2 °C. Les modèles climatiques donnent à penser que la gravité des dommages s'accroît beaucoup plus vite que la température moyenne mondiale à partir du moment où le réchauffement est supérieur à 2.0-2.5 °C (Nordhaus, 2007). Les estimations des dommages imputables à une augmentation donnée de la température mondiale sont elles aussi très incertaines : ils pourraient être soit un peu moins conséquents, soit beaucoup plus (la distribution des probabilités de la plupart des estimations pointe vers la droite). Compte tenu de cette incertitude, l'action d'atténuation doit être considérée comme visant à réduire la probabilité que le changement climatique entraîne des coûts élevés.

Les États-Unis émettent énormément de GES

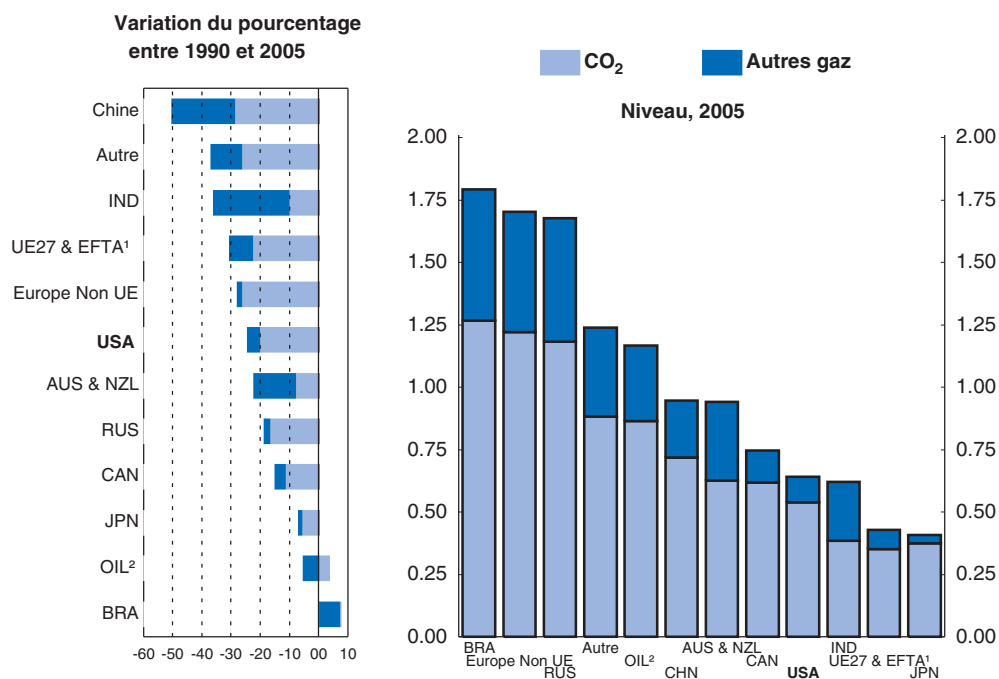
L'augmentation des émissions de GES a beaucoup ralenti aux États-Unis depuis quelques années, mais elle a tout de même été de 17 % entre 1990 et 2007, alors que les émissions ont diminué de 6 % en moyenne dans les pays de l'UE27 et de l'AELE, en partie sous l'effet de l'effondrement de l'industrie lourde en Europe orientale. Ce facteur a clairement contribué à la baisse de 18 % des émissions en Allemagne au cours de cette période. Toutefois, les émissions ont aussi fortement diminué au Royaume-Uni (-10 %) et n'ont augmenté que faiblement (+4 %) en France. La part des États-Unis dans les émissions mondiales a baissé ces dernières années, pour s'établir à 15 % en 2005, à mesure que l'accroissement des émissions du pays ralentissait et que les économies émergentes se développaient. Les États-Unis se situent à cet égard en deuxième position derrière la Chine. D'après les projections de l'OCDE (2009) fondées sur l'hypothèse de politiques inchangées, les émissions de GES des États-Unis vont augmenter de 28 % d'ici 2050. Compte tenu de la hausse rapide des émissions dans les pays en développement intervenue entre-temps, leur part dans les émissions mondiales ne sera plus que de 13 % à cette date.

L'augmentation des émissions de GES est plus lente que la croissance économique aussi bien aux États-Unis que dans la plupart des autres pays. L'intensité d'émissions de l'économie américaine (émissions de GES par unité de PIB aux prix de 2005) a baissé d'un quart entre 1990 et 2005 (graphique 12). Ce recul est moins prononcé que celui obtenu en moyenne dans les pays de l'UE27 et de l'AELE, mais davantage que dans les autres pays de l'OCDE (PIB exprimé en USD PPA de 2005). L'intensité d'émissions de GES du PIB est plus élevée aux États-Unis que dans les pays de l'UE27/AELE et au Japon, mais plus basse qu'au Canada et dans la région Australie/Nouvelle-Zélande.

En 2005, les émissions de GES par habitant aux États-Unis étaient près du double des niveaux observés dans la zone UE27/AELE et au Japon, mais plus basses que dans la région Australie/Nouvelle-Zélande. L'écart conséquent entre les émissions des États-Unis et celles de la zone UE27/AELE est principalement dû à des émissions très supérieures de CO₂ dans la production d'électricité et de chaleur et dans les transports (graphique 13). En effet, aux États-Unis, les émissions imputables à la production d'électricité sont relativement élevées, car une grande partie des centrales fonctionnent au charbon (plus de la moitié de l'électricité fournie). Ce choix technologique fait écho au coût du charbon, modeste par rapport à celui du gaz naturel dans certaines parties du pays, à la distorsion des prix des combustibles due aux subventions et à l'absence d'incitations financières persuasives en faveur d'une utilisation plus rationnelle des centrales à combustible fossile ou de l'emploi d'énergies plus propres dans la production d'électricité (AIE, 2008). Plus utilisés

Graphique 12. L'intensité des émissions de GES à la production est en baisse aux États-Unis, mais est plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE


Kg de CO₂eq. par unité de USD aux PPA de 2000



1. UE27, Islande, Norvège et Suisse.

2. Indonésie, Venezuela, Moyen-Orient, Nord de l'Afrique et Nigéria.

Source : AIE (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325159>

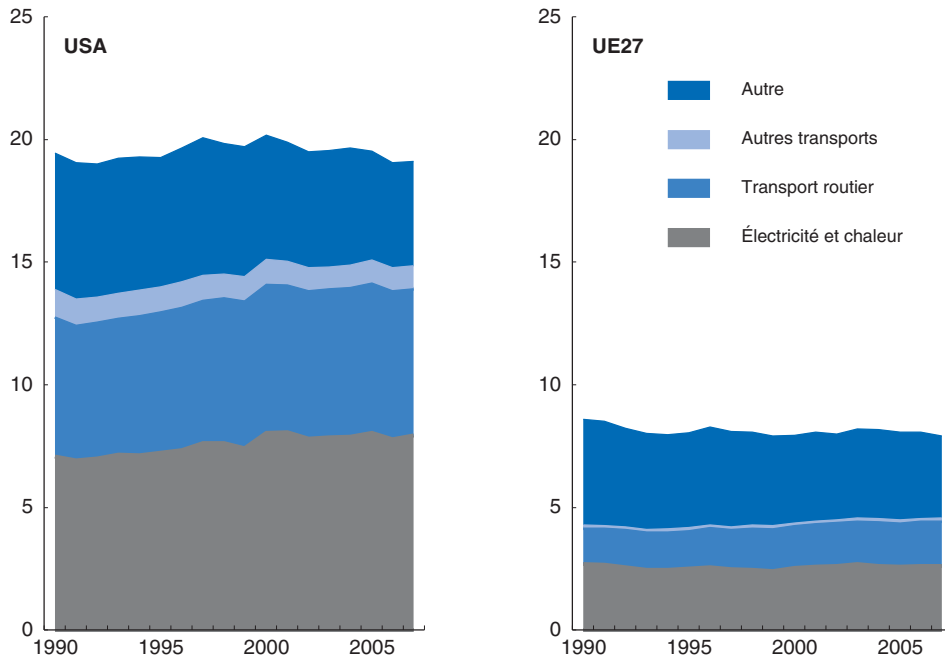
qu'auparavant, les transports collectifs bénéficient d'investissements en progression, mais ils restent peu développés par rapport à ceux des pays d'Europe, ce qui explique en partie les émissions du secteur des transports. La faible densité démographique et donc les longues distances parcourues par habitant, et la consommation élevée de carburant du parc automobile malgré le durcissement des normes (voir plus loin) entrent également en ligne de compte. Le faible niveau des taxes sur les carburants par rapport aux pays de l'UE27/AELE explique en partie que les distances parcourues annuellement par véhicule soient plus longues et contribue à favoriser l'achat de véhicules peu économes (graphique 14).

La participation des États-Unis et d'autres gros émetteurs est déterminante si l'on veut parvenir à un accord international sur la réduction des émissions de GES


Stabiliser la concentration atmosphérique en équivalent CO₂ des GES à longue durée de vie aux environs de 550 ppm donnerait approximativement 50 % de chances de limiter à 3 °C à peu près la hausse à long terme de la température moyenne mondiale, par rapport au niveau préindustriel (GIEC, 2007). Cependant, une coalition de pays ou régions pourrait difficilement atteindre cet objectif à l'horizon 2050 sans la participation des États-Unis et des autres grands émetteurs, car les coûts d'atténuation mondiaux seraient alors très

Graphique 13. **Les émissions de CO₂ par habitant sont beaucoup plus élevées aux États-Unis que dans l'UE27**

Tonnes, milliers

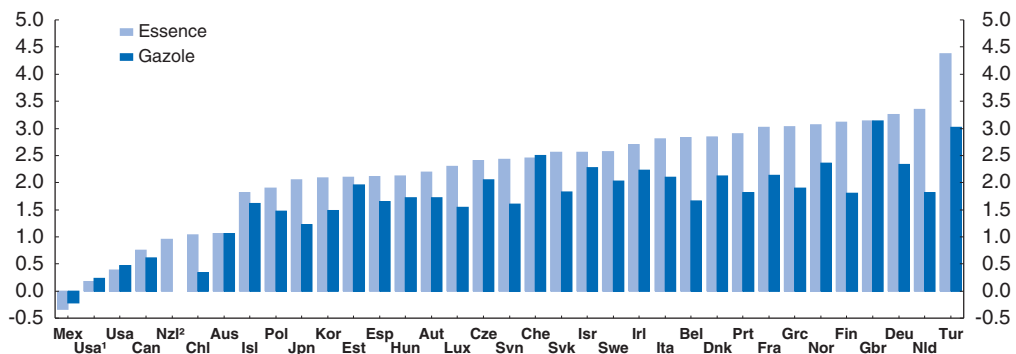


Source : AIE (2009a).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325178>


Graphique 14. **Les taux de prélèvements sur l'essence et le diesel sont relativement bas aux États-Unis**

USD par gallon, 2010



1. Fédéral.
2. La Nouvelle-Zélande prélève des frais pour l'utilisateur sur les véhicules diesel.

Source : OCDE, Base de données EEA.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325197>

élevés, et la tâche serait impossible dans le cas où ni les États-Unis ni la Chine n'y participeraient. L'analyse présentée dans OCDE (2009) et fondée sur le modèle World Induced Technological Change Hybrid (WITCH ; voir Bosetti *et al.*, 2009, et Bosetti, Massetti et Tavoni, 2007) apporte des arguments théoriques à l'appui de ces affirmations. De

surcroît, il serait difficile de réunir, en vue de prendre des mesures, une coalition de pays qui ne comprendrait pas les États-Unis, car les autres pays, en particulier les pays en développement, jugeraient très probablement peu équitable qu'ils supportent eux-mêmes des charges pour réduire les émissions alors que les États-Unis, l'un des pays les plus riches et l'un des plus gros pollueurs de la planète, n'en supportent aucune. Il est donc crucial que les États-Unis soient à la pointe du combat. D'ailleurs, certains pays ont subordonné l'adoption de mesures d'atténuation à une action de la part des États-Unis, ce lien étant explicite dans le cas du Canada. Le gouvernement actuel a indiqué clairement qu'il souhaite que les États-Unis assument leurs responsabilités en adoptant un ensemble complet de mesures visant à réduire fortement les émissions de GES, sous réserve que le Congrès approuve la législation connexe (voir ci-après).

Les États-Unis ont souscrit à l'Accord de Copenhague (dont a « pris note » à sa quinzième session la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques), négocié en décembre 2009. Ils se sont engagés à atteindre un objectif national de réduction des émissions de GES de 17 % environ d'ici 2020 par rapport à 2005 (l'équivalent d'une réduction d'environ 3 % par rapport au niveau de 1990), sous réserve que soit adoptées les dispositions législatives nécessaires sur l'énergie et le climat. Le groupe de pays UE27/AELE s'est engagé sur une réduction de 30 % par rapport au niveau de 1990 (l'équivalent d'une réduction d'environ 25 % par rapport à 2005) à condition que les autres pays industrialisés prennent des engagements comparables et que les pays en développement prennent des engagements appropriés ; sinon, ils s'engageront sur une réduction de 20 %. D'après les estimations de l'OCDE (2010), l'engagement maximum de la zone UE27/AELE et l'engagement des États-Unis impliquent des efforts comparables en termes de perte de revenu réel (environ 0.7 % du revenu à politiques inchangées à l'horizon 2020). Sur la base des engagements maximums pris par les autres pays de l'OCDE, l'étude de l'OCDE (2010) estime que les pays à forte intensité d'émissions (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) enregistreraient des pertes de revenu un peu plus élevées tandis que le Japon subirait une perte de revenu plus faible. Selon OCDE (2010b), l'objectif des États-Unis, conjugué aux objectifs annoncés par les autres pays industriels, conduirait à une réduction des émissions de 12 à 18 % en 2020 par rapport à 1990. Ce résultat n'est pas négligeable, mais des réductions supplémentaires dans les pays industriels et dans les pays en développement les plus avancés seraient nécessaires pour atteindre à l'horizon 2050 le niveau qui permettrait, selon le GIEC, d'avoir une chance sur deux de limiter le réchauffement à 2 °C (ce scénario suppose de stabiliser la concentration atmosphérique de GES à longue durée de vie à 450 ppm d'équivalent CO₂). Pour parvenir à un accord définitif, il faudra s'entendre sur une répartition équitable de la charge de réduction des émissions.

Outre qu'elle réduirait l'exposition des habitants au risque d'événements très dommageables imputables au changement climatique, la participation des États-Unis aux efforts mondiaux d'atténuation aurait des avantages connexes du fait de la diminution de la pollution atmosphérique locale. Selon les estimations présentées dans Bollen *et al.* (2008 et 2009), les cobénéfices sanitaires liés à la réduction de la pollution atmosphérique locale aux États-Unis compenseraient en grande partie les coûts d'atténuation. En faisant baisser l'intensité en énergies fossiles aux États-Unis et dans les autres économies, les mesures prises pour diminuer les émissions de GES pourraient aussi améliorer leur sécurité énergétique et leur sécurité nationale.

La façon la plus efficace de réduire les émissions de GES, par rapport au coût, est de les faire payer et d'encourager les innovations qui les font diminuer

Les décisions privées de production et de consommation ne tiennent pas compte des coûts sociaux des émissions de GES dans leur totalité. Par conséquent, les activités de production et de consommation qui provoquent beaucoup d'émissions atteignent un niveau supérieur à l'optimum social. La manière la plus efficace, par rapport à son coût, de faire en sorte que ces coûts externes soient pris en considération est de rendre les émissions payantes, au moyen soit d'une taxe sur les émissions, soit d'un système de plafonnement et d'échange. Cela encouragerait les producteurs et les consommateurs à tirer parti des possibilités de réduction. Étant donné qu'ils seraient incités à exploiter en premier lieu les possibilités les moins onéreuses, les coûts de réduction seraient limités au minimum. C'est d'autant plus vrai à l'échelle internationale, dans la mesure où les coûts marginaux de réduction varient beaucoup d'un pays à l'autre. La capacité de la tarification à limiter au minimum les coûts de réduction a été largement attestée aux États-Unis par le système de plafonnement et d'échange mis en place en 1995 pour faire diminuer les émissions de dioxyde de soufre (SO₂) dans le secteur de l'électricité : ces émissions ont été divisées par près de deux et, selon les estimations, les coûts de mise en conformité ont été de 30-40 % plus bas que si les approches réglementaires contraignantes envisagées par le Congrès avaient été adoptées (Stavins, 2005 et 1998 ; Carlson *et al.*, 2000). La déréglementation du secteur ferroviaire a amplifié les économies sur les coûts découlant du système de plafonnement et d'échange en permettant aux compagnies d'électricité du Midwest de réduire leurs émissions de SO₂ par une consommation accrue de charbon du Wyoming à faible teneur en soufre.

Faire payer les émissions de GES stimulerait par ailleurs les investissements dans la R-D&D (R-D et démonstration), mais cela ne suffirait pas à les hisser au niveau de l'optimum social en raison de plusieurs imperfections du marché. Premièrement, les entreprises qui réalisent ces investissements ne sont généralement pas en mesure de s'approprier la totalité, ni même la majeure partie, des fruits de leur activité, notamment parce que le savoir a un caractère de bien public (Griliches, 1992). Deuxièmement, l'incertitude politique qui pèse sur l'action menée contre le changement climatique réduit l'incitation à assumer les coûts de l'innovation (OCDE, 2009).

Troisièmement, les entreprises privilégient les investissements dans la R-D&D axée sur les technologies polluantes existantes et non pas sur les technologies à faibles émissions, en raison de l'importance des débouchés commerciaux (Acemoglu *et al.*, 2009). Quatrièmement, l'absence d'infrastructures appropriées peut être un obstacle à l'adoption de certaines technologies nouvelles, par exemple en ce qui concerne les voitures électriques ou l'énergie renouvelable (de Serres, Murtin et Nicoletti, 2010). Enfin, les enseignements tirés de l'expérience réduisent les coûts des technologies existantes, étant donné que les entreprises et les consommateurs apprennent à mieux s'en servir ; en conséquence, le rythme de diffusion des nouvelles technologies est inférieur à l'optimum social, car ni les entreprises ni les consommateurs n'intègrent les effets de retombée dans leurs décisions de production ou de consommation (Arrow, 1962).

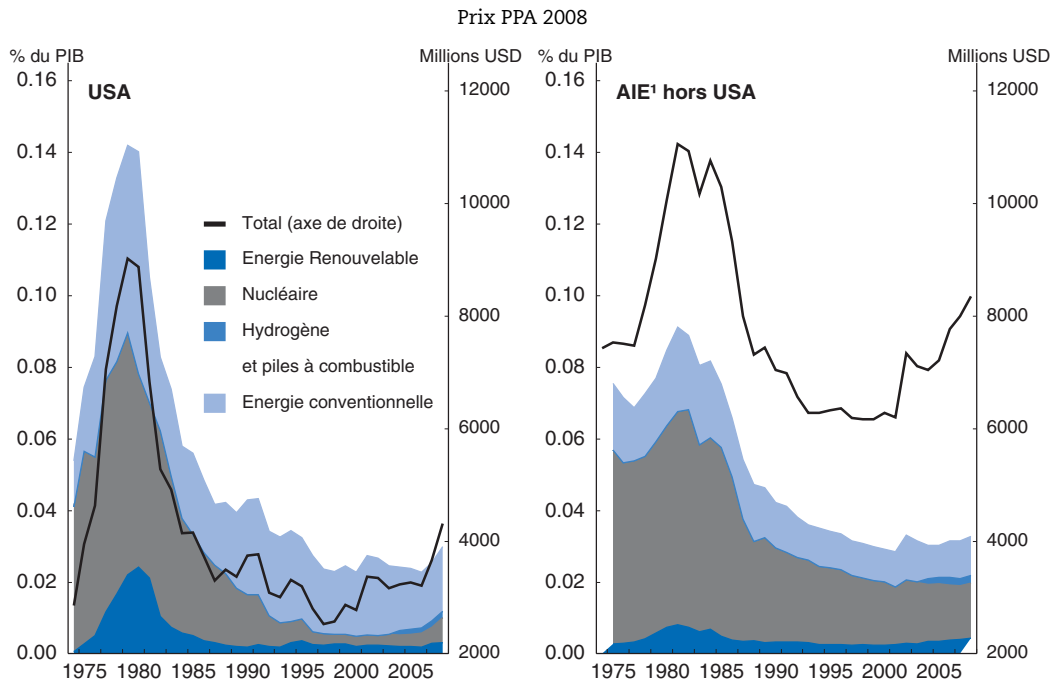
Il sera probablement nécessaire d'accroître considérablement les activités mondiales de R-D&D pour permettre aux technologies de rechange qui abaisseraient sensiblement les coûts de réduction de prendre leur essor. Dans l'hypothèse d'une tarification mondiale du carbone visant à stabiliser la concentration atmosphérique de GES à 550 ppm équivalent CO₂, les estimations présentées dans OCDE (2009) indiquent qu'il faudrait multiplier par six les investissements en question. À partir d'une méthode différente, qui consiste à déterminer le déficit de financement de la R-D&D sur les principales technologies concernées, l'AIE (2009) estime qu'il faudrait multiplier par trois à six le niveau actuel des dépenses. D'après certaines estimations, l'apparition de technologies de rechange viables pourrait minorer les coûts de réduction de 50 % ou plus, ce qui représente une économie de plusieurs dizaines de milliers de milliards de dollars sur les cent années à venir (Edmonds *et al.*, 2007 ; Manne et Richels, 1992 ; Clarke *et al.*, 2006).

Les politiques gouvernementales mises en œuvre jusqu'ici pour réduire les émissions de GES ne sont ni ambitieuses ni efficaces par rapport à leur coût

Jusqu'au récent Accord de Copenhague, non contraignant, le seul accord international sur la réduction des émissions de GES que les États-Unis aient ratifié était la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), aux termes de laquelle ce pays et les autres pays industriels avaient pris l'engagement non contraignant de ramener leurs émissions au niveau de 1990 en 2000, et de les stabiliser à ce niveau. Les États-Unis, tout comme la plupart des pays membres de l'OCDE non européens, n'ont pas respecté cet objectif, alors que les États membres de l'UE27 et de l'AELE l'ont fait, en moyenne (voir plus haut). Ils n'ont pas ratifié le protocole de Kyoto, dans le cadre duquel les autres pays industriels se sont engagés à réduire de 5.2 % leurs émissions de GES par rapport au niveau de 1990 à l'horizon 2012. Le gouvernement précédent avait adopté unilatéralement un objectif non contraignant qui consistait à réduire de 18 % l'intensité d'émissions de GES de l'économie sur la période 2002-12, soit quatre points de pourcentage de plus que ce que prévoyait à l'époque (2002) le scénario de politiques inchangées (moins 14 %) (AIE, 2008). Au rythme actuel, il semble que les États-Unis puissent atteindre cet objectif.


Au lieu de recourir à la tarification des émissions de GES – qui constitue la pierre angulaire d'un dispositif efficace de réduction de ces émissions –, le gouvernement précédent avait misé sur les accords volontaires avec l'industrie, qui devaient entrer pour moitié environ dans l'impact total estimé des mesures notifiées dans le quatrième rapport sur l'action climatique des États-Unis (United States Department of State, 2007), ainsi que sur le soutien au développement et à la diffusion de technologies de réduction des émissions de GES, notamment au travers des mesures figurant dans la loi sur la politique énergétique (*Energy Policy Act*) de 2005. Les dépenses publiques consacrées à la R-D&D en rapport avec l'énergie ont progressé ces dernières années, mais aussi bien l'augmentation que le niveau atteint ont été modestes, surtout par comparaison avec les périodes qui ont suivi les deux premiers chocs pétroliers (graphique 15). La hausse et le niveau atteint sont comparables à ceux observés dans d'autres pays membres de l'AIE. S'il n'existe pas de données complètes sur la R-D&D liée à l'énergie dans le secteur privé, les éléments dont on dispose donnent à penser que sa part dans les dépenses globales de R-D&D privée est faible par rapport à d'autres secteurs et a diminué au cours des deux dernières décennies (OCDE, 2009).

Graphique 15. Les dépenses publiques de R-DD liées à l'énergie ont augmenté ces dernières années mais reste faibles



1. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie.

Source : Agence Internationale de l'Énergie, R-D&D Budget – Édition 2009; OCDE (Mai 2010), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 87.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325216>

Aucun de ces instruments n'offre une solution de rechange efficace et économe à la tarification des émissions. Aucun d'entre eux n'internalise les coûts que les émissions de GES imposent aux autres, et en conséquence, il n'y a aucune raison pour que la réduction des émissions se fasse au moindre coût. Qui plus est, l'absence de tarification affaiblit les incitations en faveur de changements technologiques induits tournés vers l'abaissement des émissions. En revanche, les politiques en question peuvent donner les meilleurs résultats lorsqu'elles viennent compléter la tarification des émissions. Par exemple, le soutien à la R-D&D axée sur la réduction des émissions complète la tarification des émissions en traitant des défaillances du marché (celles répertoriées ci-avant) autres que l'externalité de pollution.

Par ailleurs, la loi sur la politique énergétique de 2005 a imposé une augmentation du volume de biocarburants incorporés dans l'essence vendue aux États-Unis. Ce programme a constitué un moyen particulièrement coûteux de réduire les émissions de GES. En faisant abstraction des effets indirects liés à l'utilisation des terres (qui désignent les émissions de carbone supplémentaires découlant des changements d'affectation de terres – transformation d'une forêt en surfaces agricoles, par exemple – induits par l'extension des superficies cultivées pour produire de l'éthanol ou du biodiesel) et en partant de l'hypothèse que l'éthanol de maïs abaisse les émissions de GES de 10 à 20 % par rapport à l'essence fossile, l'OCDE (2008) estime que le coût de cette réduction s'élève à au moins 1 000 USD par tonne de CO₂. En outre, ce programme a entraîné la réaffectation de terres

qui servaient jusqu'alors à la production d'aliments destinés à la consommation humaine (directe et indirecte), poussant à la hausse les prix alimentaires. Il a également accru la volatilité conjoncturelle des prix alimentaires mondiaux car il existe une corrélation positive entre les subventions en faveur des biocarburants issus du maïs et les prix du pétrole, lesquels sont corrélés positivement avec le cycle économique mondial.

La norme relative aux carburants renouvelables (RFS, *Renewable Fuels Standard*) a été largement révisée dans le cadre de la loi de 2007 sur l'indépendance et la sécurité énergétiques (EISA, *Energy Independence and Security Act*), de façon à accorder plus de poids aux biocarburants les plus efficaces en termes de réduction des émissions de GES, en tenant compte des émissions directes et d'un ensemble important d'émissions indirectes (dont celles liées aux changements d'affectation des terres). L'EISA a défini de nouvelles catégories de carburants renouvelables et fixé pour chacune des seuils d'émission de GES au cours du cycle de vie calculés par rapport aux caractéristiques moyennes des carburants pétroliers utilisés en 2005. Elle oblige les producteurs de carburants américains à accroître progressivement le recours aux biocarburants – de 9 milliards de gallons en 2008 à 36 milliards de gallons en 2022 – et à augmenter la proportion de biocarburants de pointe (dont le volume devra atteindre 21 milliards de gallons en 2022). Par ailleurs, la loi a instauré une subvention de 1.04 USD par gallon en faveur des biocarburants celluloseux et a ramené de 0.51 USD à 0.45 USD par gallon la subvention à l'éthanol. *L'EISA stipule que les effets indirects liés à l'utilisation des terres doivent être pris en compte dans la définition de la norme révisée relative aux carburants renouvelables (RFS2), et cette amélioration importante par rapport à la première RFS ne devrait pas être sacrifiée ; c'est pourtant ce qui risque d'arriver si la disposition de la loi de 2009 sur l'énergie propre et la sécurité (ACES, American Clean Energy and Security Act, voir ci-après) qui interdit à l'USEPA de prendre en compte ce facteur est conservée dans la mouture finale de la législation de lutte contre le changement climatique.* Cette disposition ne figurait pas dans l'*American Power Act* (Kerry-Lieberman) qui a déjà été soumis au Sénat cette année mais n'a pas obtenu suffisamment de soutien au Sénat.

Pour la mise en œuvre de la RFS2, l'Agence pour la protection de l'environnement des États-Unis (USEPA) a dû estimer les effets des biocarburants en termes d'émissions de GES au cours du cycle de vie, en tenant compte d'effets indirects significatifs liés à l'utilisation des terres. Son analyse corrobore des observations antérieures selon lesquelles l'éthanol de canne à sucre se caractérise par des coûts de réduction des émissions de GES bien plus faibles que l'éthanol de maïs, même lorsque ce dernier est produit dans des conditions qui permettent de minimiser les rejets de GES (utilisation de gaz naturel plutôt que de charbon pour faire fonctionner les installations de broyage à sec) (USEPA, 2010a). Toutefois, les politiques agricoles et commerciales freinent le recours à l'éthanol de canne à sucre – qui serait importé du Brésil – en lui appliquant des tarifs d'importation élevés. *Les coûts de réduction des émissions pourraient diminuer si on éliminait les subventions aux biocarburants qui permettent un abaissement moindre des émissions de GES au cours du cycle de vie que l'éthanol de canne à sucre – à savoir l'éthanol et le biobutanol de maïs, y compris ceux produits dans les usines qui bénéficient actuellement du maintien des droits acquis – et si les tarifs d'importation appliqués à l'éthanol de canne à sucre étaient supprimés.* Ces mesures pourraient aussi être mises à profit pour aider à négocier un abaissement des barrières imposées par le Brésil aux importations de technologies permettant de réduire les émissions de GES. La levée des barrières aux échanges d'éthanol de canne à sucre pourrait en outre faciliter le respect des prescriptions de l'EISA en matière de biocarburants de pointe, vu que des obstacles techniques non négligeables doivent encore être surmontés avant la commercialisation d'autres

carburants de ce type. Il serait possible d'abaisser encore les coûts de réduction des émissions en remplaçant l'incorporation obligatoire de biocarburants par une tarification appropriée des émissions de GES.

Les règlements fonciers des autorités locales et des États ne prévoient souvent pas la coordination des décisions en matière de construction de logements et d'infrastructures de transports. De ce fait, de nombreuses zones urbaines du pays ne sont pas adaptées aux transports publics. *Pour remédier à cette situation à long terme, il faudrait que les règlements fonciers prévoient la coordination de la construction de logements et de la disponibilité de transports publics.* Entre autres résultats, cela pourrait stimuler la reconversion des friches industrielles et la construction de logements dans des zones déjà aménagées et mieux adaptées aux transports publics que des sites vierges. Pour faire évoluer les choses, les décideurs pourraient s'inspirer de l'expérience de l'Allemagne et des Pays-Bas, qui ont mis en œuvre avec succès des politiques en ce sens.

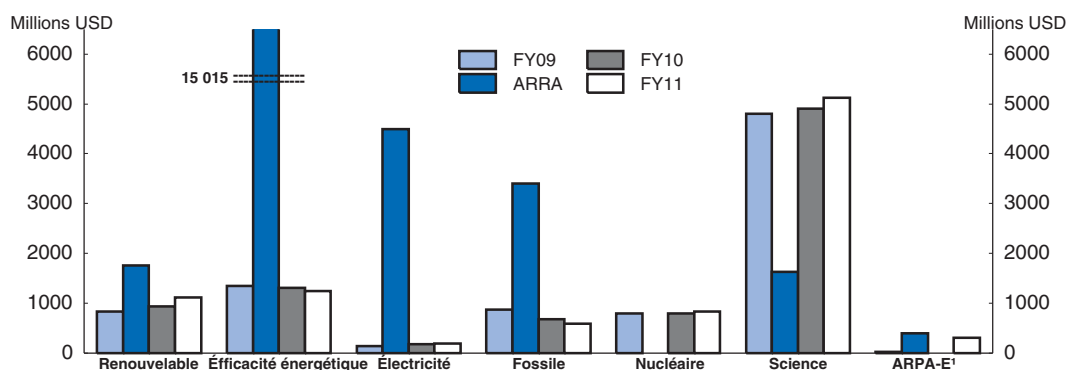
Si elle était appliquée, la politique climatique privilégiée par le gouvernement actuel permettrait de réduire largement et de façon efficace et économe les émissions

Le gouvernement actuel a pour ambition la mise en place d'une vaste politique de lutte contre le changement climatique dont les axes forts seraient la tarification des émissions de GES et le soutien au développement de technologies novatrices permettant de réduire ces émissions. Comme indiqué plus haut et souligné dans OCDE (2009), c'est la bonne approche pour faire baisser les émissions de façon efficace par rapport au coût. Le gouvernement a proposé la tarification des émissions de GES au moyen d'un système de plafonnement et d'échange qui se traduirait par une diminution des émissions globalement conforme à l'engagement conditionnel défini à Copenhague. Pour préparer la mise en place d'un système de ce type (ou d'une réglementation des émissions de GES si un système de plafonnement et d'échange n'est pas appliqué – voir plus loin), les États-Unis commenceront en 2010 à collecter des données sur les rejets de gaz à effet de serre des gros émetteurs, et le taux de couverture sera porté à terme à 82.5 % des émissions nationales.

Le gouvernement a sensiblement accru les financements publics pour la recherche, le développement et le déploiement (R-D&D, qui comprend les dépenses destinées à accélérer la diffusion (déploiement) d'une technologie donnée, en plus de la R-D traditionnelle axée sur la création de nouvelles technologies) en vue de réduire les émissions de GES dans le cadre de la loi sur la reprise et le réinvestissement de 2009 (ARRA, *American Reinvestment and Recovery Act*), ces financements ayant augmenté de 26.7 milliards USD selon les estimations du ministère de l'Énergie (Marlay, 2010) (graphique 16). L'ARRA prévoyait aussi un programme de garanties de prêts pour les technologies innovantes, d'un montant de 6 milliards USD. Le budget innovation (« Science » dans le graphique 16) du ministère de l'Énergie (DOE) a augmenté de façon régulière ces dernières années pour atteindre 5.1 milliards USD dans la demande de crédits budgétaires pour l'exercice 2011, et les pouvoirs publics prévoient de le doubler au cours des cinq prochaines années. Afin de stimuler le déploiement, le DOE a demandé une autorisation de financement portant sur des garanties d'emprunt de 36 milliards USD pour de nouvelles centrales nucléaires et de 4.4 milliards USD pour des projets dans le domaine des énergies renouvelables et du transport de l'électricité. Cet engagement accru va certes dans le bon sens, mais les

Graphique 16. Le budget (« science ») de l'innovation du ministère de l'Énergie (DOE) est en hausse constante

DOE R-D&D énergétique par le Program Office (total 9.4 milliards de USD)



1. Projets de recherche avancée de l'Agence de l'énergie.

Source : Marlay (2010).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325235>

autorités devraient accroître davantage encore le soutien public à la R-DD dans le domaine de l'énergie afin d'augmenter la probabilité de susciter des percées technologiques qui permettent de diminuer grandement les coûts de réduction des émissions, comme l'ont fait valoir Acemoglu et al. (2010). Un développement rapide de la R-D&D énergétique publique et privée pourrait toutefois se heurter à une offre inadéquate de chercheurs ; certains faits indiquent que les subventions à la R-D peuvent induire une augmentation suffisamment forte des salaires des chercheurs pour empêcher un accroissement notable de l'effort de R-D (Goolsbee, 1998). C'est pourquoi il importe de relever comme prévu les investissements consacrés à la formation de scientifiques. Dans le budget de l'exercice 2011, le gouvernement a par ailleurs proposé d'arrêter la plupart des subventions aux combustibles fossiles en supprimant au cours des dix prochaines années l'équivalent de 39 milliards USD de crédits d'impôt.

La réglementation peut offrir un moyen de réduction des émissions efficace par rapport à son coût lorsque des obstacles à l'information et d'autres freins empêchent un fonctionnement efficace des instruments économiques. Par exemple, le gouvernement s'est montré volontariste en fixant des normes minimales d'efficacité énergétique pour les véhicules automobiles et un large éventail de produits de consommation et d'appareils professionnels. S'agissant des véhicules automobiles, l'USEPA et le ministère des Transports (DOT) ont publié récemment de nouveaux règlements conjoints en vue de faire diminuer les émissions de GES et la consommation de carburant des voitures de tourisme et des véhicules utilitaires légers des années modèles 2012 à 2016. D'après les projections de l'USEPA, les émissions de CO₂ au kilomètre des véhicules utilitaires légers neufs baisseront en moyenne de 23 % entre 2011 et 2016, et les économies de carburant réalisées grâce aux technologies permettant de réduire les émissions de GES compenseront très largement le coût plus élevé des véhicules au départ (tableau 4). Toutefois, ces estimations ne tiennent pas compte de la perte de bien-être des consommateurs due au fait que ces derniers sont contraints d'investir davantage dans les véhicules économes qu'ils ne le feraient en l'absence de la réglementation. Par ailleurs, en 2009 le président Obama a publié un décret-loi qui fait obligation aux agences fédérales de fixer et de réaliser des objectifs stricts de réduction des GES à l'horizon 2020. Il a également appelé à la mise en

Tableau 4. Le coût plus élevé des véhicules respectant la réglementation relative aux émissions de CO₂ des automobiles sera plus que compensé par les économies de carburant réalisées

Coût annuel par tonne d'émissions d'équivalent CO₂ évitées grâce à la réglementation relative aux émissions de CO₂ des véhicules automobiles, en USD de 2007

	Coût de mise en conformité des véhicules ¹ (millions USD)	Économies de carburant ² (millions USD)	Réduction des émissions d'équivalent CO ₂ (millions de tonnes)	Coût par tonne – programme relatif aux véhicules uniquement
2020	15 600	-35 700	160	100
2030	15 800	-79 800	310	50
2040	17 400	-119 300	400	40
2050	19 000	-171 200	510	40

1. Tient compte des coûts de mise en conformité des véhicules, à l'exclusion des économies de carburant.

2. Économies calculées sur la base des prix hors taxes des carburants.

Source : USEPA (2010b).

place de normes d'efficacité plus rigoureuses pour les appareils électroménagers courants et a mis en route un programme visant à ouvrir la zone externe du plateau continental à la production d'énergie renouvelable.

En adoptant la loi de 2009 sur l'énergie propre et la sécurité (ACES, *American Clean Energy and Security Act*), la Chambre des représentants a approuvé un programme de plafonnement et d'échange couvrant 85 % des émissions des États-Unis à l'horizon 2016 qui permettrait de réaliser les réductions d'émissions de GES indiquées à Copenhague (17 % de moins que le niveau de 2005 en 2020 et 83 % de moins en 2050), et le Sénat a présenté en mai 2010 un nouveau projet de loi sur le climat (*l'American Power Act*, présenté par les sénateurs Kerry et Lieberman) qui est globalement similaire mais qui n'a pas obtenu assez de soutien au Sénat. Des analyses approfondies de l'ACES ont permis de mettre en évidence un certain nombre d'enseignements qui peuvent éclairer la décision des législateurs auxquels il est demandé de se prononcer sur la législation de lutte contre le changement climatique. En premier lieu, les coûts économiques induits par l'abaissement des émissions de GES sont modestes si l'on opte pour une approche globale dont la clé de voûte est la tarification de ces émissions. Le CBO (2009d) estime qu'en cas d'adoption de l'ACES, le PIB en 2050 serait inférieur de 1.1 % à 3.4 % à celui du scénario de politiques inchangées, ce qui correspond à une très faible diminution de la croissance annuelle du PIB. Toujours d'après le CBO (2009d), la rotation annuelle de la main-d'œuvre provoquée par l'application d'une législation globale de lutte contre le changement climatique serait faible par rapport à la rotation normale, ce qui tient au fait que les travailleurs employés dans les secteurs gros consommateurs d'énergie sont peu nombreux et que les changements s'étalent sur une longue période. D'après l'Inter-Agency Report (2009), les répercussions sur la compétitivité et l'emploi dans les secteurs énergivores et/ou exposés aux échanges internationaux (qui représentent 10 % des émissions et 0.5 % de l'emploi non agricole) sont minimales si ces secteurs se voient allouer des permis d'émission en fonction de leur production. *Le Congrès devrait adopter une législation globale de lutte contre le changement climatique qui institue une tarification des émissions de GES, car cela permettrait aux États-Unis d'atteindre de manière efficace par rapport au coût les objectifs de réduction de ces émissions présentés à Copenhague. En revanche, les dispositions du projet de législation ACES adopté par la Chambre des représentants qui concernent les ajustements fiscaux à la frontière (droits d'importation perçus par les pays appliquant une tarification des émissions sur les biens produits dans des pays qui n'appliquent pas une telle tarification) ne devraient pas être inscrites dans le texte de loi final, car ces mesures seraient coûteuses pour l'économie, lourdes à gérer d'un point*

de vue administratif et peu susceptibles de protéger efficacement les secteurs nationaux contre les effets sur la compétitivité, et elles ne constitueraient pas nécessairement le moyen le plus efficace pour lutter contre les fuites (OCDE, 2009). La formulation du projet de loi du Sénat est beaucoup plus souple sur ce point mais pas assez pour obtenir le soutien du Sénat pour passer cette étape. L'un des éléments permettant de maintenir les coûts de réduction des émissions à un niveau peu élevé est l'existence d'une offre abondante de crédits de compensation internationaux, à condition que ces crédits soient strictement contrôlés et vérifiables, de telle façon qu'ils représentent des réductions effectives par rapport à un scénario de politiques inchangées (on peut craindre que les crédits de compensation ne donnent lieu à des fraudes et à des doubles comptages). Par exemple, d'après les estimations de l'USEPA (2010c), les permis d'émission seraient jusqu'à 150 % plus chers en 2050 si l'ACES n'autorisait pas la prise en compte de crédits de compensation internationaux. Si une législation globale de lutte contre le changement climatique est adoptée, les autorités devraient soutenir les efforts multilatéraux visant à renforcer le suivi des émissions dans les pays en développement et élaborer des approches par secteur ou même par pays pour assurer une offre abondante de crédits de compensation dignes de ce nom. Elles devraient aussi travailler de conserve avec leurs homologues dans les autres pays à l'harmonisation des programmes nationaux de plafonnement et d'échange, afin que ceux-ci puissent être à terme couplés. Toutes ces mesures contribueraient à faire en sorte que la réduction des émissions intervienne là où elle coûte le moins cher, et non là où se trouvent ceux qui la financent. En présence d'une offre adéquate de crédits de compensation internationaux, la mise en service de centrales électriques dotées de systèmes de captage et de stockage du carbone et/ou de centrales nucléaires supplémentaires n'est pas déterminante pour la maîtrise des coûts de réduction des émissions. En revanche, en l'absence de tels crédits, le non-déploiement de ces technologies aurait un effet important sur les coûts de réduction des émissions. Qu'il existe ou non des crédits de compensation internationaux, l'ACES offrirait une méthode relativement peu coûteuse pour réduire les émissions.

Une autre question à laquelle devront réfléchir les législateurs s'ils adoptent un système de plafonnement et d'échange est celle de savoir dans quelle mesure les permis seront gratuits. Plus les permis alloués gratuitement sont nombreux, moins il est possible de compenser l'augmentation de l'imposition effective associée à la tarification des émissions de GES ou, s'il s'agit de réduire le déficit public, plus les autres impôts doivent être élevés ou les dépenses publiques plus faibles (OCDE, 2010). Étant donné la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques, les législateurs devraient s'attacher à limiter le plus possible l'attribution de permis gratuits afin que les recettes produites par la vente aux enchères de permis puissent être consacrées à la réduction du déficit, une fois déduits les fonds finançant les mesures de compensation en faveur des ménages à faible revenu et les fonds supplémentaires destinés à la R-D&D énergétique. Dans la mesure où la nécessité de relever d'autres impôts s'en trouve atténuée, cette utilisation des recettes réduit le coût de distorsion de la fiscalité (c'est-à-dire le coût de la fiscalité en termes d'efficacité économique) par rapport au niveau qui aurait été le sien autrement.

Si la législation de lutte contre le changement climatique n'est pas adoptée, l'USEPA élargira progressivement à l'ensemble des secteurs le champ d'application de la réglementation visant à faire baisser les émissions automobiles. Cette stratégie de réduction des émissions n'aurait pas un rapport coût-efficacité aussi satisfaisant et serait vraisemblablement insuffisante pour permettre aux États-Unis d'atteindre les objectifs de réduction des émissions présentés à Copenhague. Dans ce scénario, une réglementation de ce type devrait être complétée par un relèvement des taxes sur l'essence et sur d'autres combustibles fossiles.

Encadré 3. **Résumé des recommandations visant à réduire les émissions de GES de façon efficace par rapport au coût**

- Mettre en place une vaste tarification des émissions de GES, comme le prévoit l'ACES ou l'*American Power Act*.
- Soutenir les initiatives multilatérales visant à renforcer le suivi des émissions dans les pays en développement et œuvrer avec d'autres pays pour assurer une offre abondante de crédits de compensation dignes de ce nom, par exemple au travers d'approches par secteur ou même par pays. Travailler de conserve avec les autres pays à une harmonisation des programmes nationaux de plafonnement et d'échange, afin que ceux-ci puissent être à terme couplés.
- Limiter le plus possible l'attribution de permis d'émission gratuits afin que les recettes puissent être consacrées à la réduction du déficit budgétaire, une fois déduits les fonds finançant les mesures de compensation en faveur des ménages à faible revenu et les fonds supplémentaires destinés à la R-D&D énergétique.
- Augmenter le budget de R-D&D dans le domaine de l'énergie afin d'accroître la probabilité de susciter des percées technologiques qui permettent de diminuer grandement les coûts de réduction des émissions, et prendre des mesures pour accroître l'offre de chercheurs travaillant dans ce domaine.
- Supprimer les barrières à l'importation d'éthanol de canne à sucre et éliminer les subventions aux producteurs nationaux d'éthanol de maïs.
- S'il n'est pas possible d'adopter des dispositions législatives tarifiant les émissions de GES, réduire ces émissions en faisant appel aux instruments de rechange qui offrent le meilleur rapport coût-efficacité, par exemple la fiscalité énergétique et la réglementation.

Bibliographie

- Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn, et D. Hemous (2009), « The Environment et Directed Technical Change », *NBER Working Paper* 15451.
- AIE (2008), *Energy Policies of IEA Countries: The United States 2007 Review*, Paris.
- AIE (2009a), *CO₂ Emissions from Fuel Combustion, 2009 Edition*, Paris.
- AIE (2009b), « Global gaps in clean energy, research, development et demonstration », Paris.
- Arrow, K. (1962), « The Economic Implications of Learning by Doing », *Review of Economic Studies* 29, 155-173.
- Aizenman, J. et J. Pasricha (2010), « On the Ease of Overstating the Fiscal Stimulus in the US, 2008-9 », *NBER Working Paper*, n° 15784.
- Ball, L.M. (2009), « Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence », *NBER Working Paper Series* 14818.
- Bollen, J., C. Brink, H. Eerens, et A. Manders (2008), « Co-Benefits of Climate Policy », *PBL Report* n° 500116005, PBL, Bilthoven, Pays-Bas.
- Bollen, J., B. Guay, S. Jamet et J. Corfee-Morlot (2009), « Co-benefits of Climate Change Mitigation Policies: Literature Review and New Results », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 693, Paris.
- Bosetti, V., C. Carraro, E. De Cian, R. Duval, E. Massetti, et M. Tavoni (2009), « The Incentives to Participate in et the Stability of International Climate Coalitions: A Game Theoretic-Analysis Using the WITCH Model », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 702, Paris.
- Bosetti, V., E. Massetti et M. Tavoni (2007), « The WITCH Model: Structure, Baseline, Solutions », *FEEM Working Paper Series* n° 10-2007, Fondazione Eni Enrico Mattei, Milan.

- Bureau of Economic Analysis (2009), « Advance Estimates for the Fourth Quarter of 2008 », *Survey of Current Business*, février.
- Bureau of Economic Analysis (2010), « NIPA Translation of the Fiscal Year 2011 Federal Budget », *Survey of Current Business*, mars.
- Carlson, C., D. Burtraw, M. Cropper et K. Palmer (2000), « Sulphur Dioxide Control by Electric Utilities: What are the Gains from Trade? », *Journal of Political Economy*, décembre.
- Clarke, L.E., M. Wise, M. Placet, C. Izaurrealde, J. Lurz, S., Kim et al. (2006), *Climate Change Mitigation: An Analysis of Advanced Technology Scenarios*, Pacific Northwest National Laboratory, Richland, WA.
- Congressional Budget Office (2007), *The Effects of Tax Changes on Labour Supply in CBO's Micro-simulation Tax Model*, avril.
- Congressional Budget Office (2009a), *The Treatment of Federal Receipts and Expenditures in the National Income et Product Accounts*, juin.
- Congressional Budget Office (2009b), *Budget Options Vol. 2*, août.
- Congressional Budget Office (2009c), « The Economic Effects of Legislation to Reduce Greenhouse-Gas Emissions », septembre, Washington DC.
- Congressional Budget Office (2010a), « Policies for Increasing Economic Growth and Employment in 2010 and 2011 », janvier.
- Congressional Budget Office (2010b), *Report on the Troubled Asset Relief Program*, mars.
- Congressional Budget Office (2010c), *CBO's Budgetary Treatment of Fannie Mae et Freddie Mac*, janvier.
- Congressional Budget Office (2010d), *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2011*, mars.
- Congressional Budget Office (2010e), *The Long-Term Budget Outlook*, juin, Washington, DC.
- Council of Economic Advisors (2010a), *The Economic Impact of the American Recovery et Reinvestment Act of 2009: Third Quarterly Report*.
- Council of Economic Advisors (2010b), *Economic Report of the President*.
- De Serres, Alain, Fabrice Murtin et Giuseppe Nicoletti (2010), « A Framework for Assessing Green Growth Policies », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 774, Paris.
- Edmonds, J., M.A. Wise, J. J. Dooley, S.H. Kim, S. J. Smith, P. J. Runci et al. (2007), *Global Energy Technology Strategy: Addressing Climate Change*, Joint Global Change Research Institute, Battelle Pacific Northwest National Library, College Park, MD.
- Ellwood, D. (1982), « Teenage Unemployment: permanent Scars or Temporary Blemishes? », dans R.B. Freeman et D.A. Wise (dir. pub.), *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes and Consequences*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ferreira, F., J. Gyourko et J. Tracy (2008), « Housing busts and household mobility », *Staff Reports 350*, Federal Reserve Bank of New York.
- Glaeser E.L. et J.M. Shapiro (2003), « The Benefits of the Home Mortgage Interest Deduction » in: *Tax Policy and the Economy*, vol. 17, pages 37-82, National Bureau of Economic Research, Inc.
- Goolsbee, A. (1998), « Does government R&D policy mainly benefit scientists and engineers? », *American Economic Review* 88: 298-302.
- Government Accountability Office (2010a), *State and Local Governments' Fiscal Outlook: March 2010 Update*, Washington, DC.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2007), *Quatrième rapport d'évaluation (AR4)*.
- Hussey, P.S., C. Eibner, M.S. Ridgely, et E.A. McGlynn (2009), « Controlling US Health Care Spending – Separating Promising from Unpromising Approaches », *The New England Journal of Medicine*, vol. 361: 2109-2111, 26 nov.
- Inter-Agency Report* (2009), « The Effects of H. R.2454 on International Competitiveness and Emission Leakage in Energy-Intensive Trade-Exposed Industries ».
- Layard, R. (1986), *How to Beat Unemployment*, Oxford University Press, Oxford.

- Lehnert, A. et W. Passmore, S.M. Sherlund (2008), « GSEs, mortgage rates, and secondary market activities » – *The Journal of Real Estate Finance et Economics*, April 2008 – Springer.
- Machin, S. et A. Manning, (1999), « The Causes et Consequences of Long-term Unemployment in Europe » in O.C. Ashenfelter et D. Card (éd.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, North-Holland.
- Manne, A. et R. Richels (1992), *Buying Greenhouse Insurance*, MIT Press, Cambridge.
- Marlay, R.C. (2010), « Changing Landscape of DOE's Research Enterprise », US Department of Energy, Washington DC.
- National Association of Realtors (2009), *Housing Opportunity Pulse Survey*.
- Nordhaus, W.D. (2007), « The Challenge of Global Warming: Economic Models et Environmental Policy ».
- Novy-Marx, R. et J. Rauh (2009), « The liabilities of state-sponsored pension plans », *Journal of Economics Perspectives*, 23(4): 191-210.
- OCDE (2008), *Politiques de soutien des biocarburants : une évaluation économique*, Paris.
- OCDE (2009), « Économie de la lutte contre le changement climatique : politiques et options pour une action globale au-delà de 2012 », Paris.
- OCDE (2010a), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2010b), *Rapport intérimaire de la Stratégie pour une croissance verte : Concrétiser notre engagement en faveur d'un avenir durable*, Paris.
- Office of Management and Budget (2010a), *Analytical Perspectives, Budget of the US Government, Fiscal Year 2011*.
- Office of Management and Budget (2010b), *Summary Tables, « The Budget for Fiscal Year 2011 »*.
- PEW Center on the States (2010), *The Trillion Gap: Under-funded State Retirement Systems and the Roads to Reform*, février, Washington, DC.
- Reinhart, C.M. et K.S. Rogoff (2009a), « The Aftermath of Financial Crises », *American Economic Review*, vol. 99(2), pages 466-72, mai.
- Stavins, R. (1998), « What can we learn from the Grand Policy Experiment? Lessons from SO₂ Allowance Trading », *Journal of Economic Perspectives*, été.
- Stavins, R. (2005), « Lessons Learned from SO₂ Allowance Trading », *Choices*, 20(1).
- United States Department of State (2007), *US Climate Action Report 2006, 4th ed.*, Washington DC.
- US Environmental Protection Agency (2010a), « Renewable Fuel Standard Program (RFS2) Regulatory Impact Analysis », Washington DC.
- US Environmental Protection Agency (2010b), « Light Day Vehicle Rule Regulatory Impact Analysis », Washington DC.
- US Environmental Protection Agency (2010c), « Supplemental EPA Analysis of the American Clean Energy et Security Act of 2009 », 1/29/10, Washington DC.
- White, W.R. (2009) « Should Monetary Policy "Lean or Clean"? » Federal Reserve Bank of Dallas Globalization et Monetary Policy institute Working Paper, n° 34.

ANNEXE A.1

Progrès de la réforme structurelle

La présente annexe résume les recommandations formulées dans les précédentes Études et les mesures prises depuis la rédaction de la version définitive de la dernière Étude en novembre 2008..

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (décembre 2008)
A. MARCHÉ DU TRAVAIL	
Augmenter le crédit d'impôt pour les revenus d'activité.	La loi de 2009 sur la reprise et le réinvestissement (ARRA) a augmenté le crédit d'impôt (EITC) en 2009 et 2010 pour les familles ayant trois enfants ou plus et pour les couples mariés. De plus, l'EITC a été élargi légèrement à titre temporaire pour les travailleurs n'ayant pas d'enfant dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Ces mesures cesseront d'être applicables à la fin de 2010, sauf si le Congrès approuve leur prorogation, demandée par le gouvernement dans le budget pour l'exercice 2011.
Mettre en œuvre des stratégies destinées à accroître l'emploi des handicapés.	Néant.
Veiller au respect des directives concernant les programmes du marché du travail	Néant.
Éviter de relever le salaire minimum fédéral.	Le salaire horaire minimum fédéral a été relevé de 6.55 USD en 2008 à 7.25 USD en 2009.
Élargir le programme Trade Adjustment Assistance.	Le Trade Globalization Adjustment Assistance Act de 2009 a rendu l'aide plus aisément accessible.
B. ÉDUCATION	
Appliquer les dispositions de la loi No Child Left behind (NCLB) concernant le niveau d'exigence, l'évaluation et l'obligation de rendre des comptes au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.	Le gouvernement aide les États à renforcer leur système d'évaluation et de reddition de comptes afin que des informations soient données sur les progrès des élèves. La loi ARRA a prévu des financements pour réaliser ces objectifs et mettre en place le Race to the Top Fund. Celui-ci offre des subventions sur une base concurrentielle pour récompenser et encourager les États qui ont pris des mesures énergiques pour améliorer la qualité des enseignants, élaborer des incitations pertinentes, intégrer des données dans la prise de décision et améliorer les résultats des élèves dans les établissements peu performants.
Relever dans de fortes proportions les plafonds des prêts Stafford, surtout pour les prêts directs non subventionnés, de façon qu'ils couvrent le coût intégral des études. Indexer le taux d'intérêt de ces prêts sur le taux des obligations à long terme. La formule de remboursement en fonction du revenu devrait être l'option par défaut.	Les plafonds n'ont pas été relevés depuis juillet 2008. Le taux d'intérêt des prêts subventionnés (élèves du premier cycle du supérieur) a été réduit de 6 % en 2008/09 à 4.5 % en 2010/11, mais il reste inchangé, à 6.8 %, pour les prêts non subventionnés. Le remboursement n'est pas fonction du revenu.
Simplifier ou supprimer les avantages fiscaux accordés au titre des dépenses pour l'enseignement supérieur.	Néant.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (décembre 2008)
C. SANTÉ	
Réformer le marché de l'assurance des individus et des petits groupes pour faciliter une plus grande mutualisation des risques. À cette fin, rendre obligatoires les polices à admission automatique et à tarification universalisée, avec obligation d'assurance. Mettre en place des aides en fonction du revenu pour aider les titulaires de bas revenus à financer leur assurance maladie.	Telles ont été les principales caractéristiques de la réforme de 2010 du système de santé.
Remplacer l'exonération fiscale au titre de l'assurance maladie (exemption de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des prélèvements sur les salaires pour la rémunération versée sous la forme d'une couverture maladie) par des aides plus efficaces indépendantes du choix du régime d'assurance maladie (sous réserve de respecter certaines normales minimales de couverture).	La réforme de 2010 du système de santé comporte un prélèvement fiscal qui sera perçu sur les plans à coût élevé à partir de 2018. Il aurait été néanmoins préférable de moduler le seuil d'application de ce prélèvement en fonction des facteurs régionaux et individuels qui influent sur le coût du plan.
Renforcer la diffusion d'informations sur l'efficacité et le coût des traitements et des interventions.	La réforme de 2010 du système de santé prévoit des financements en faveur des recherches comparatives en termes d'efficacité.
Abaisser progressivement les paiements au titre de Medicare Advantage au niveau prévu par les régimes Medicare traditionnels fondés sur le paiement à l'acte.	La réforme de 2010 du secteur de santé diminue les paiements complémentaires pour les plans Medicare Advantage.
Réduire la générosité de l'assurance Medicare complémentaire pour les bénéficiaires ne souffrant pas d'affections chroniques, afin d'atténuer les risques d'aléa moral.	Néant.
Veiller à ce que les prestations au titre des médicaments délivrés sur ordonnance ne mettent pas en péril la solvabilité à long terme du programme Medicare.	L'étude pilote d'efficacité comparative prévue dans la réforme de 2010 du système de santé pourrait réduire les frais pharmaceutiques si elle est menée à bien et déployée au niveau national, car elle permettra de déterminer les prix à payer pour les nouveaux médicaments. Mais la réforme de 2010 a créé un nouveau coût pour le remboursement des médicaments par Medicare en accordant un remboursement de 250 USD aux bénéficiaires dont les dépenses pharmaceutiques se situent entre le plafond de base et le seuil à partir duquel les dépenses sont considérées comme catastrophiques (le « trou du beignet »).
Ne pas retarder davantage le recours aux appels d'offres concurrentiels pour les achats de matériels et fournitures médicaux.	Néant.
D. VIEILLISSEMENT	
Accélérer le relèvement progressif de l'âge officiel de la retraite (auquel des prestations complètes de la Social Security sont versées) de 65 à 67 ans. Indexer ensuite l'âge de la retraite sur l'espérance de vie active, de manière à maintenir constant le rapport entre la durée attendue de la retraite active et la durée de la vie active.	Néant.
Réduire le taux de remplacement pour les hauts salaires et relever le plafond des cotisations à la Social Security.	Néant.
E. MARCHÉS DE PRODUITS	
Améliorer les infrastructures énergétiques, en particulier le transport d'électricité.	La loi ARRA a prévu des financements pour l'amélioration du réseau d'électricité, en particulier afin de faciliter l'utilisation de l'électricité de sources renouvelables.
Réduire les aides supplémentaires accordées ces dernières années aux agriculteurs.	En dehors d'une faible réduction de la subvention pour les biocarburants à base de maïs, aucune mesure n'a été prise.
F. MARCHÉS DE CAPITAUX	
Améliorer et rationaliser le cadre réglementaire afin qu'il soit plus unifié et plus complet.	En vertu de la législation sur la réforme financière adoptée durant l'été 2010, la Réserve fédérale est chargée de la régulation de toutes les institutions financières d'importance systémique. Le Service du contrôle de l'épargne est fusionné avec celui du contrôle de la monnaie. Les deux textes créent également un Conseil de surveillance des services financiers chargé de surveiller les mesures qui concernent la stabilité systémique.

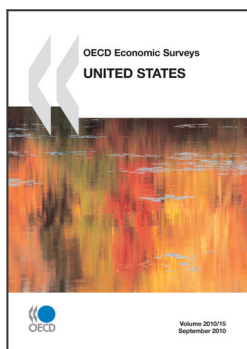
Recommandations	Mesures prises depuis la précédente Étude (décembre 2008)
Soumettre systématiquement les institutions financières importantes à des normes prudentielles rigoureuses et précautionneuses. Ces institutions financières devraient constituer des fonds propres pour couvrir les risques hors bilan et se voir imposer des obligations de constitution de fonds propres contracycliques.	Les ratios de fonds propres sont actuellement réexaminés en coordination avec le Comité de Bâle sur la surveillance bancaire. Ces ratios devraient être relevés, prendre en compte les engagements hors bilan et comporter des ajustements contracycliques.
Réformer les lois concernant le gouvernement d'entreprise pour donner aux actionnaires une plus grande influence sur la gestion.	La législation concernant la réforme financière donne aux actionnaires un droit de vote consultatif sur la rémunération des dirigeants, permet à la SEC d'accorder aux actionnaires l'accès aux procurations pour la désignation des administrateurs et impose aux administrateurs de remporter leur siège à la majorité dans le cas d'élections non contestées. Le comité des rémunérations ne pourra comprendre que des administrateurs indépendants et pourra faire appel à des consultants.
La titrisation des créances hypothécaires devrait être entièrement confiée au secteur privé. Cela veut dire qu'il faut privatiser les entreprises parapubliques, qu'elles n'aient plus accès aux facilités de crédit préférentiel de l'État fédéral, qu'elles soient soumises au même régime de réglementation et de surveillance que les autres émetteurs de titres adossés à des créances hypothécaires et qu'elles soient scindées en sociétés de taille plus réduite dont la défaillance ne serait plus inconcevable.	L'État fédéral a dû aider Fannie Mae et Freddie Mac pour leur éviter la faillite. Le gouvernement a annoncé qu'il allait élaborer une proposition de réforme globale du financement du logement, pour soumission au Congrès avant janvier 2011.
Renforcer les garanties pour les prêts hypothécaires de mauvaise qualité. Aider le secteur privé à résoudre les problèmes d'agence qui ont nui à la titrisation des créances hypothécaires.	La Réserve fédérale a mis en application de nouvelles directives pour les prêts hypothécaires d'un montant élevé afin d'améliorer les garanties. Les projets de loi de réforme financière obligent les entreprises qui vendent des produits tels que les titres adossés à des créances hypothécaires à conserver au moins 5 % du risque de crédit, à moins que les prêts sous-jacents soient conformes à certaines normes réduisant le degré de risque. Ces textes exigent également une information plus complète concernant les actifs sous-jacents et leur qualité. Ils imposent en outre de nouvelles obligations aux agences de notation et améliorent leur surveillance, notamment en interdisant aux responsables de l'application des réglementations d'exercer des activités ayant trait à la notation, à la définition des méthodes ou à la commercialisation, les agences de notation devant par ailleurs divulguer leurs méthodologies, le recours à des tiers pour les vérifications et leurs antécédents en matière de notation.
Réduire les obstacles juridiques aux restructurations volontaires de prêts hypothécaires.	Les divers programmes visant à favoriser la restructuration des prêts hypothécaires qui ont été mis en place à ce jour n'ont guère eu de succès. Les obstacles juridiques à la restructuration des prêts hypothécaires subsistent.

G. FISCALITÉ

Réduire les déductions au titre des intérêts hypothécaires et de l'impôt sur le revenu perçu par les États et les collectivités locales.	Dans le contexte du budget pour l'exercice 2011, le gouvernement a proposé de ramener à 28 % le taux de déduction des intérêts hypothécaires autorisé pour les propriétaires occupants à revenu élevé (couples mariés ayant un revenu supérieur à 250 000 USD par an, et célibataires ayant un revenu supérieur à 200 000 USD par an).
Accorder davantage de poids à l'impôt sur la consommation et envisager l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée.	Néant.

H. ENVIRONNEMENT

Envisager d'introduire un système national de plafonnement et échange pour les émissions de CO ₂ , ou une taxe sur le carbone couvrant tous les produits énergétiques carbonés.	Le gouvernement s'efforce de mettre en œuvre une politique complète de lutte contre le changement climatique comportant un système de plafonnement et échange pour les émissions nationales de gaz à effet de serre. La Chambre des représentants a adopté en 2009 un projet de loi comprenant un tel système, mais le Sénat n'a pas adopté de législation comparable.
--	--



Extrait de :
OECD Economic Surveys: United States 2010

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2010-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: United States 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2010-3-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.