

Chapitre 2

Restaurer la viabilité des finances publiques

Comme la quasi-totalité des autres pays de l'OCDE, les États-Unis sont confrontés à des perspectives budgétaires difficiles. Le déficit du budget fédéral s'est considérablement creusé au cours de la récession, pour atteindre environ 10 % du PIB tant en 2009 qu'en 2010, du fait du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise. En conséquence, la dette publique s'est établie maintenant à son plus haut niveau depuis le début des années 50. Le gouvernement a proposé de viser une stabilisation du ratio dette/PIB d'ici à 2015, ce qui représente un objectif ambitieux mais réaliste, même si sa concrétisation passe par un durcissement de la politique budgétaire dont les modalités restent à préciser. Au cours des dix prochaines années, le vieillissement de la population fera de plus en plus sentir ses effets sur les dépenses correspondant à des droits à prestations, et la situation budgétaire risque de se dégrader nettement en l'absence de réformes structurelles du système de retraite et, surtout, du système de santé.

Le déficit fédéral des États-Unis s'est fortement creusé au cours de la récession, de même que les déficits budgétaires des administrations publiques dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Au-delà des répercussions négatives des stabilisateurs automatiques sur les finances publiques, le plan de relance (American Recovery and Reinvestment Act) mis en œuvre pour soutenir l'économie a alourdi le déficit tant en 2009 qu'en 2010, de même que les mesures de sauvetage financier adoptées pour étayer la confiance des acteurs du marché. Un démantèlement prématuré des dispositifs de relance budgétaire pourrait mettre en péril la reprise, mais une période prolongée d'amples déficits budgétaires successifs entraînerait un gonflement rapide de la dette, qui pourrait limiter la capacité de recourir à l'instrument budgétaire dans l'avenir et en fin de compte déclencher une réaction négative des acteurs du marché obligataire (même s'il n'apparaît pas jusqu'ici que celui-ci s'inquiète de la capacité du gouvernement américain de financer sa dette). Le présent chapitre analyse ces enjeux de la politique budgétaire et présente différentes options envisageables pour restaurer la viabilité des finances publiques.

Après la crise : remédier à l'ampleur des déséquilibres budgétaires

Bien que le déficit budgétaire fédéral actuel tienne pour l'essentiel aux effets de la récession et aux mesures adoptées par les autorités pour y faire face, les finances publiques des États-Unis étaient déjà déficitaires au point haut de la précédente période d'expansion, compte tenu des choix politiques antérieurs, notamment d'amples réductions d'impôts et de fortes augmentations des dépenses. Le jeu des stabilisateurs automatiques, la mise en œuvre du plan de relance budgétaire et les autres mesures de soutien ont sensiblement creusé le déficit fédéral en 2009 et le maintiendront au-dessus de 10 % du produit intérieur brut (PIB) en 2010. Après quoi, le solde budgétaire commencera à s'améliorer tandis que prendront fin les mesures adoptées face à la crise, que l'économie se redressera, et que les autorités laisseront expirer certaines réductions d'impôt antérieures.

Les politiques antérieures à la crise avaient déjà creusé le déficit budgétaire fédéral

Le solde budgétaire fédéral, qui était en excédent à la fin des années 90, s'est dégradé au cours de la période 2001-07 (tableau 2.1 et graphique 2.1). Initialement, cela tenait à l'éclatement de la bulle des sociétés « point-com » et à la réaction aux attentats terroristes de 2001 (Lenain, Bonturi et Koen, 2002). Néanmoins, plus fondamentalement, l'accroissement des déséquilibres budgétaires résultait de choix politiques. Les réductions des taux d'imposition induites par la loi d'ajustement sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité (EGTRRA, *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act*) de 2001, et par la loi d'ajustement sur l'allègement de la fiscalité en faveur de l'emploi et de la croissance (JGTRRA, *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act*) de 2003, ont contribué à une diminution des recettes. Globalement, l'EGTRRA s'est traduit par une baisse des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, une augmentation du crédit d'impôt pour enfant à charge, une suppression progressive des droits de succession, un

Tableau 2.1. **États-Unis – Compte des administrations publiques**¹
En pourcentage du PIB, années civiles

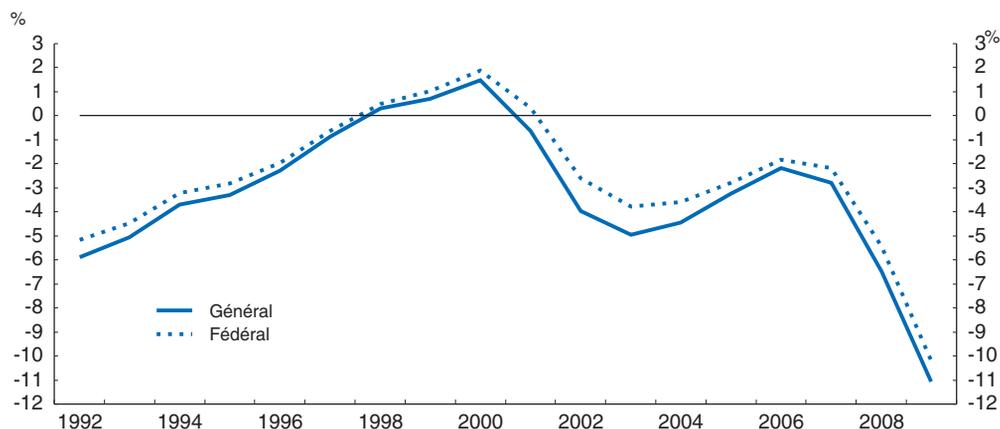
	95-2000	2001-07	2008	2009	2010(p)	2011(p)
Recette courantes totales	34.3	32.6	32.1	30.2	30.7	31.8
Impôts directs sur les ménages	11.3	10.0	9.9	7.7	8.0	8.6
Impôts directs sur les sociétés	2.7	2.5	1.8	2.0	2.6	3.1
Impôts indirects	7.3	7.3	7.3	7.2	7.1	7.1
Cotisations de Sécurité sociale	7.1	7.0	6.9	6.8	6.7	6.9
Autres recettes	5.8	5.8	6.2	6.5	6.3	6.1
Dépenses courantes totales	34.3	34.6	36.8	39.0	39.7	39.3
Consommation publique	14.7	15.5	16.5	17.0	17.0	16.7
Pensions de Sécurité sociale	11.1	11.8	12.9	14.6	15.0	14.5
Intérêts/revenus de la propriété versés	4.3	2.8	2.7	2.7	3.0	3.4
Autres dépenses courantes	4.2	4.5	4.7	4.7	4.8	4.7
Épargne brute	0.0	-2.0	-4.7	-8.7	-9.0	-7.5
Capacité de financement	-0.7	-3.2	-6.5	-11.0	-10.7	-8.9
<i>Pour mémoire</i>						
Capacité de financement sous-jacente	-0.9	-3.4	-5.9	-8.5	-8.9	-8.1
Solde budgétaire fédéral (OMB)	0.2	-1.9	-4.7	-10.3	-10.6 ²	-8.3 ²
Capacité de financement fédérale (NIPA)	-0.3	-2.4	-5.4	-10.2	-10.4	-9.0
Transferts en capital ³	0.0	0.2	0.7	1.2	0.7	0.5
Formation de capital fixe	3.1	3.2	3.4	3.6	3.4	3.4
Dette brute des administrations publiques ⁴	64.5	59.5	70.4	83.0	89.6	94.8
Dette nette des administrations publiques ⁵	45.8	40.1	47.0	58.2	66.6	72.6
Dette fédérale détenue par le public ⁶ (OMB)	36.6	36.5	44.1	54.8	63.6 ²	68.6 ²

1. Conformément aux pratiques de l'OCDE, la situation budgétaire nationale est mesurée ici dans l'optique des administrations publiques (administrations au niveau des autorités fédérales, des États et des communes, et fonds de prévoyance).
2. Exercices budgétaires.
3. Y compris le coût net du Plan de stabilité financière et du sauvetage des organismes parapublics.
4. La dette publique est présentée sur une base consolidée, correction faite des bons du Trésor détenus par les fonds de prévoyance sociale et d'autres organismes publics.
5. Nette des actifs financiers détenus par l'administration fédérale.
6. Nette de la dette détenue par des comptes publics.

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

Graphique 2.1. **Les soldes budgétaires des États-Unis étaient déjà faibles lorsque la crise a frappé**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, Base de données des comptes nationaux.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325558>

accroissement des déductions accordées en cas de déclaration d'impôt commune, une augmentation des avantages fiscaux relatifs aux comptes individuels d'épargne-retraite et à d'autres dispositifs de retraite, et l'instauration de nouveaux avantages fiscaux en faveur de l'enseignement. La JGTRRA, quant à elle, a eu principalement pour effet d'alléger la fiscalité des entreprises. À moins que des dispositions législatives ne soient adoptées pour les proroger, l'EGTRRA et la JGTRRA expireront à la fin de 2010, de même que le crédit d'impôt pour la valorisation du travail. L'allègement temporaire de l'impôt minimum alternatif (AMT, *Alternative Minimum Tax*), via l'indexation sur l'inflation de ses paramètres, a expiré à la fin de 2009. Le gouvernement a proposé de proroger ces allègements fiscaux pour la plupart des contribuables.

Si les recettes ont commencé à se redresser au cours de la période 2004-07, en grande partie grâce au dynamisme de l'économie et du marché des capitaux, les dépenses n'ont cessé d'augmenter, du fait de l'accroissement des dépenses de défense et de sécurité intérieure (lié aux interventions militaires en Afghanistan et en Irak) et de la mise en place de la branche D de Medicare – le régime d'assurance-maladie des personnes âgées – qui assure la prise en charge des médicaments délivrés sur ordonnance. Un facteur clé ayant contribué à la dégradation de la situation budgétaire a résidé dans l'abandon en 2002 de la règle de neutralité des dépenses nouvelles (PAYGO, *pay-as-you-go*), qui imposait que toute nouvelle disposition relative à la fiscalité ou aux dépenses soit sans incidence sur le déficit budgétaire. La règle PAYGO avait été instaurée par la loi sur la procédure budgétaire (*Budget Enforcement Act*) de 1990, et s'était substituée au cadre de discipline prévu par la loi sur l'équilibre budgétaire et la maîtrise d'urgence du déficit (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*) de 1985, dite loi Gramm-Rudman-Hollings. La règle PAYGO s'est traduite par un déplacement de l'axe de la discipline budgétaire, l'objectif n'étant plus d'obtenir un niveau prédéterminé de déficit, mais de dissuader le Congrès d'adopter de nouvelles dispositions législatives qui creuseraient le déficit. Malgré ses imperfections, notamment son incapacité à limiter les dépenses fiscales (Kleinbard, 2010), la règle PAYGO constituait une contrainte institutionnelle raisonnablement efficace s'exerçant sur les responsables de l'action publique prompts à la dépense.

Du fait de ces choix politiques, les États-Unis accusaient toujours un déficit budgétaire¹ de près de 3 % du PIB en 2007 (le déficit budgétaire fédéral était de 1.2 % du PIB) au point culminant du cycle, alors même que les budgets de nombreux autres pays de l'OCDE étaient soit en excédent (Australie, Canada, Corée, Danemark, Espagne, Finlande, Irlande, Islande, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, République slovaque, Suède et Suisse), soit en équilibre (Allemagne et Belgique), soit en nette amélioration (Italie et Japon).

D'amples interventions budgétaires ont eu lieu pendant la récession

Le gouvernement a réagi à la crise financière et à la récession économique consécutive en procédant à des interventions budgétaires exceptionnelles (encadré 2.1). Comme indiqué dans le précédent chapitre, le gouvernement a apporté son soutien à deux entités parapubliques, Fannie Mae et Freddie Mac, sous la forme d'accords d'achat d'actions privilégiées et d'une couverture des pertes. Le secteur financier a bénéficié d'injections de capitaux massives financées par des crédits budgétaires, destinées à étayer la confiance et à venir en aide aux sociétés financières privées en difficulté, essentiellement dans le cadre du Programme de rachat d'actifs compromis (TARP, *Troubled Asset Relief Program*). La loi américaine sur la reprise et le réinvestissement (ARRA, *American Recovery and*

Encadré 2.1. Coût des interventions budgétaires pendant la crise

Les interventions budgétaires fédérales ayant eu lieu pendant la crise ont été d'une ampleur et d'une portée sans précédent. Cette réaction reflétait une opinion largement répandue parmi les responsables de l'action publique, à savoir qu'il existait un risque exceptionnellement élevé d'effondrement du système financier sous le poids des actifs compromis, et que le rythme auquel la crise se déroulait à la fin de 2008 et au début de 2009 et la récession en cours pouvaient déboucher sur une répétition de la Grande Dépression des années 30. Les mesures les plus marquantes prises par le gouvernement fédéral depuis le déclenchement de la crise ont consisté à mettre sous tutelle les organismes parapublics de refinancement des créances hypothécaires Fannie Mae (*Federal National Mortgage Association*) et Freddie Mac (*Federal Home Loan Mortgage Corporation*) en septembre 2008, à créer le Programme de rachat d'actifs compromis (TARP, *Troubled Asset Relief Program*) doté de 700 milliards USD en octobre 2008, et à faire adopter en février 2009 le projet de loi de relance, débloquant jusqu'à 787 milliards USD de crédits pour financer des allègements d'impôts et des dépenses destinés à stimuler l'activité économique.

Fannie Mae et Freddie Mac

En plaçant sous tutelle Fannie Mae et Freddy Mac, le Trésor des États-Unis a acquis, grâce à son nouveau statut de détenteur de participations majoritaires, le droit à une compensation à terme sous différentes formes (notamment des gains pouvant être retirés de l'utilisation de bons de souscription pour acheter des actions ordinaires) en contrepartie des injections de capitaux auxquelles a procédé le gouvernement fédéral pour assurer la solvabilité de ces deux organismes parapublics. En termes d'enregistrement comptable, le gouvernement traite ces organismes parapublics comme des entités non gouvernementales, et n'inscrit au budget que des injections de liquidités au titre de l'aide qui leur est apportée. Sur cette base, au cours de l'exercice budgétaire 2009, le coût de ce soutien s'est monté à 91 milliards USD, et le gouvernement prévoit un coût supplémentaire de 57 milliards USD en 2010. En revanche, le Service d'études budgétaires du Congrès (*Congressional Budget Office*) (CBO, 2010a), suivant les lignes directrices du Rapport de la Commission présidentielle sur les concepts budgétaires de 1967, considère d'un point de vue juridique les organismes parapublics comme des composantes des administrations publiques. Partant, il calcule le coût budgétaire de l'aide qui leur a été apportée comme la valeur actualisée nette des flux de trésorerie qui devraient résulter des engagements hypothécaires de ces deux organismes, au moyen d'un taux d'actualisation correspondant au niveau de risque que représentent ces engagements. Suivant cette méthode, et se fondant sur ses propres prévisions d'évolution à long terme de l'actif et du passif des organismes parapublics, le CBO estime que la prise de contrôle de Fannie Mae et Freddie Mac a creusé le déficit fédéral à hauteur de 291 milliards USD en 2009. Quant à son coût budgétaire total sur la période 2010-20, le CBO l'évalue aux alentours de 100 milliards USD.

Le Programme de rachat d'actifs compromis (TARP, *Troubled Asset Relief Program*)

Le TARP est constitué de plusieurs composantes. Dans le cadre du Programme d'achat de capital (CPP, *Capital Purchase Program*) le Trésor a été autorisé à apporter une aide directe à des établissements financiers en achetant des actions privilégiées. Sur un montant total de 205 milliards USD d'acquisitions de titres de ce type, 73 milliards USD n'avaient pas été rachetés par les établissements émetteurs de ces actions privilégiées à la mi-février 2010. En outre, un soutien d'un montant total de 45 milliards USD a été apporté à Citigroup et à

Encadré 2.1. Coût des interventions budgétaires pendant la crise (suite)

Bank of America dans le cadre du Programme d'investissement ciblé (TIP, *Targeted Investment Program*) et sous la forme de garanties d'actifs, sachant que l'encours d'engagements correspondant n'était plus que de 5 milliards USD à la fin de 2009. Des crédits supplémentaires destinés à la société American International Group (AIG), à l'industrie automobile des États-Unis, au Programme de financement d'achats de titres adossés à des actifs (TALF, *Term Asset-Backed Securities Loan Facility*), au Programme d'investissement public-privé (PIIP, *Public-Private Investment Program*) et au Programme pour des prêts hypothécaires au logement abordables (HAMP, *Home Affordable Modification Program*) ont été débloqués à hauteur de 231 milliards USD au total, pour lesquels l'encours d'engagements restants s'établit à 95 % environ. En vertu des dispositions législatives relatives au TARP, les coûts budgétaires doivent être calculés non pas sur la base des décaissements bruts, mais comme le coût net assumé par l'administration fédérale, défini comme le prix d'achat diminué, d'une part, de la valeur actualisée (obtenue à l'aide d'un taux d'actualisation reflétant le niveau de risque inhérent aux actifs) des futurs gains estimés de la détention des actifs considérés et, d'autre part, du produit de leur vente finale. Le CBO (2010b) estime le coût budgétaire du TARP sur sa durée de vie à 109 milliards USD.

La loi américaine sur la reprise et le réinvestissement (ARRA, *American Recovery and Reinvestment Act*)

L'ARRA de 2009 prévoit un effort soutenu de relance budgétaire au cours de la période 2009-19, dont l'effet cumulé devrait se faire sentir pour moitié environ en 2010 (tableau 2.2). Cette loi contient des dispositions en matière de recettes et de dépenses destinées à transférer des fonds aux États et aux collectivités locales pour : soutenir un large éventail de programmes, dont le régime d'assistance médicale aux personnes à faibles revenus, Medicaid, l'enseignement supérieur et les transports locaux ; aider les personnes dans le besoin, notamment par le biais du programme d'aide alimentaire SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) ainsi que d'une augmentation des prestations d'assurance-chômage et d'un allongement de leur durée de versement ; financer des achats de biens et services ; et accorder des allègements d'impôts temporaires aux ménages et aux entreprises. L'ouverture de crédits initiale était de 787 milliards USD, mais le CBO (2010c) estime maintenant que la loi entraînera un gonflement de 862 milliards USD des déficits cumulés sur la période 2009-19. L'ARRA prévoyait au total l'injection directe (au titre des dépenses et des recettes) de 200 milliards USD (soit 1.4 % du PIB) dans l'économie en 2009, dont un peu plus de la moitié sous forme de dépenses. Plus de 80 % des dépenses engagées en 2009 en vertu de l'ARRA avaient trait à cinq programmes : Medicaid, l'indemnisation du chômage, la Sécurité sociale (qui désigne aux États-Unis le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité), le Fonds de stabilisation budgétaire des États (*State Fiscal Stabilization Fund*) et les aides financières aux étudiants. En matière de fiscalité, le crédit d'impôt pour la valorisation du travail (qui permet de bénéficier d'un allègement d'impôt en deçà de certains niveaux de revenu) a constitué le dispositif dont les répercussions ont été les plus lourdes en termes de pertes de recettes en 2009 (à hauteur de 29 milliards USD), suivi par l'allègement de l'impôt sur les sociétés fondé sur l'application de dispositions plus généreuses en matière d'amortissement. L'injection de fonds dans l'économie effectuée en application de l'ARRA au cours de l'exercice budgétaire 2010 devrait être quasiment deux fois plus importante qu'en 2009.

Tableau 2.2. **L'ARRA exerce un fort effet de relance en 2010**

En milliards USD

	Montants effectifs 2009	2010	2011-19	2009-19
Dépenses	112	224	289	625
Programmes du ministère de la Santé et des Services sociaux (<i>Department of Health and Human Services</i>)				
Medicaid	32	42	19	93
Autres	1	12	27	40
Crédits d'impôt remboursables	2	33	36	71
Indemnisation du chômage	27	31	2	60
Programme d'aide alimentaire SNAP (<i>Supplemental Nutrition Assistance Program</i>)	5	11	39	55
Programmes du ministère de l'Éducation				
Fonds de stabilisation budgétaire des États (<i>State Fiscal Stabilization Fund</i>)	12	31	10	53
Autres (dont les bourses Pell)	9	19	17	45
Programmes du ministère des Transports	4	15	28	47
Programmes du ministère de l'Énergie	1	5	36	42
Obligations « Build America »	0	2	28	30
Sécurité sociale	13	*	1	14
Autres	7	23	46	76
Recettes	-88	-180	31	-236
Effet direct total sur le déficit	200	404	258	862

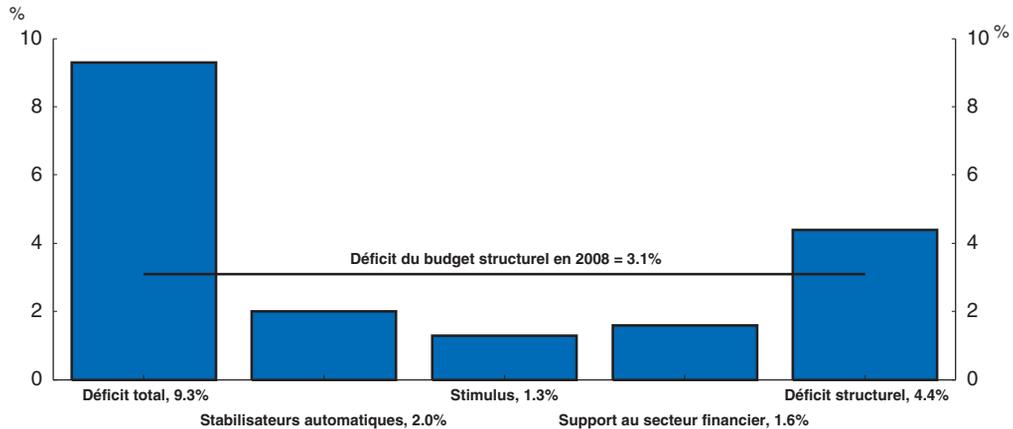
Source : Congressional Budget Office (2010c).

Reinvestment Act) de 2009 et ses prolongements se sont traduits par une ample relance budgétaire contracyclique, fondée sur des réductions d'impôts et des augmentations de dépenses, dont l'impact sur le budget a été de l'ordre de 2 points de PIB en 2009 et de 2¼ points en 2010 (CEA, 2010).

L'ample déficit budgétaire fédéral s'explique en partie par les effets du retournement de la conjoncture, mais il est essentiellement d'origine structurelle et tient, comme indiqué précédemment, à la dégradation tendancielle des finances publiques avant la crise, ainsi qu'aux interventions massives des pouvoirs publics par la suite. Le déficit fédéral de l'exercice 2009, qui représente 9.3 % du PIB potentiel, peut être décomposé en plusieurs éléments, suivant la méthodologie du Service d'études budgétaires du Congrès (*Congressional Budget Office*) (CBO, 2010d) : le jeu des stabilisateurs automatiques, dont la contribution relativement modeste (2 points de PIB potentiel) concorde avec leur rôle relativement limité aux États-Unis (Van den Noord, 2000) ; les mesures adoptées pour soutenir les sociétés financières en difficulté, dans le cadre du TARP et de l'assistance apportée aux organismes parapublics (1.6 point de PIB potentiel) ; le plan de relance budgétaire mis en œuvre en 2009, estimé par le CBO à 200 milliards USD (1.3 point de PIB potentiel) ; et un déficit structurel sans lien avec les mesures de lutte contre la crise (4.4 points de PIB potentiel), qui perdurera lorsque l'activité économique se normalisera et que seront démantelées les mesures budgétaires exceptionnelles adoptées (graphique 2.2). La récession a également entraîné une dégradation sensible de la situation budgétaire des États et des collectivités locales (encadré 2.2), ce qui a contribué à porter le déficit global des administrations publiques à 11 % du PIB en 2009 (en termes de capacité de financement).

Graphique 2.2. **Le déficit fédéral est en grande partie structurel**

En pourcentage du PIB potentiel, 2009



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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325577>**Encadré 2.2. Impact de la récession sur les budgets des États**

Les Parlements des États de l'Union ont dû combler des écarts de financement de leurs budgets représentant au total plus de 300 milliards USD depuis le début de la récession, ce qui a été rendu possible à hauteur de 53 milliards USD par les crédits fédéraux débloqués en vertu de la loi américaine sur la reprise et le réinvestissement (ARRA, *American Recovery and Reinvestment Act*) (PEW Center on the States, 2010a). D'après les autorités budgétaires des États, la récession a contribué à des baisses de recettes importantes au regard du passé, dues dans une large mesure à la gravité exceptionnelle du fléchissement de l'activité, et une grande majorité d'entre elles ne tablent que sur une amélioration lente et modeste de la situation budgétaire sur fond d'enracinement de la reprise (NCSL, 2009). Par conséquent, l'ampleur des déficits budgétaires prévus continuera à poser problème aux États à court terme, alors même que le soutien dont ils bénéficient grâce à l'ARRA diminue peu à peu. Compte tenu des contraintes d'équilibre budgétaire auxquelles ils sont soumis, les États vont devoir puiser dans leurs réserves, augmenter leurs impôts ou réduire leurs dépenses, avec les risques procycliques que cela comporte, ou se tourner vers l'administration fédérale pour obtenir une assistance complémentaire. Selon les estimations du GAO (*Government Accountability Office*), l'organisme fédéral de reddition des comptes de l'administration publique, les États et les collectivités locales afficheront dans leur ensemble un déficit de 39 milliards USD en 2010 et de 124 milliards USD en 2011 (GAO, 2010a).

Le gouvernement vise une stabilisation du ratio dette/PIB

Le déficit fédéral devrait dépasser 10 % du PIB en 2010, compte tenu de la mise en œuvre des mesures de relance prévues par l'ARRA, de l'augmentation de la charge d'intérêts nette et des autres hausses de dépenses. Or, les déficits budgétaires de cette ampleur se traduisent par un rythme d'accumulation de la dette qui n'est pas tenable sur la durée. Le déficit devra donc être ramené à un niveau qui corresponde, au moins initialement, à un endettement public stable. Le gouvernement a pris des mesures en ce sens en proposant comme objectif d'équilibrer le solde budgétaire primaire (recettes

diminuées des dépenses, hors charge d'intérêts nette) de l'administration fédérale d'ici à 2015, ce qui devrait se traduire par un ratio dette/PIB stable. L'expérience montre que pour stabiliser le ratio dette/PIB, le déficit doit s'établir à un niveau équivalent au produit du ratio dette/PIB par le taux de croissance du PIB nominal. Suivant la proposition du gouvernement, le déficit fédéral serait ramené à 3 % du PIB, ce qui cadrerait avec une stabilisation de la dette fédérale détenue par le public (hors actifs financiers détenus par l'administration fédérale) à 66 % du PIB, si l'on retient l'hypothèse d'une croissance du PIB nominal de 4½ pour cent ($66\% \times 4.5\% = 3\%$). À supposer que le taux d'intérêt nominal effectif sur la dette publique fédérale soit de 4.5 %, le budget primaire de l'administration fédérale serait en équilibre.

La réalisation de l'objectif proposé par le gouvernement passerait par une réduction du déficit fédéral de 10.6 % du PIB sur l'exercice 2010 à 3 % du PIB sur l'exercice 2015. Il s'agit là d'un objectif ambitieux, mais il est nécessaire et réaliste, et les autorités devraient pleinement le concrétiser, pour en récolter les fruits en termes de préservation de la confiance des marchés de capitaux.

La réduction du déficit résulterait des éléments suivants :

- la dissipation de l'effet du plan de relance budgétaire parallèlement à l'expiration de l'ARRA (environ 2 points de PIB) ;
- la sortie des dispositifs de sauvetage financier (environ 1½ point de PIB) ;
- l'impact favorable du jeu des stabilisateurs automatiques : ainsi, le CBO prévoit que l'écart de production tombera de 6 ½ pour cent du PIB potentiel fin 2009 à zéro pour cent d'ici la fin de 2014, de sorte que l'on peut s'attendre à une forte croissance économique moyenne au cours de cette période, ce qui réduirait le déficit de 2 points de PIB).
- les mesures de réduction du déficit présentées par le gouvernement dans le projet de budget de l'exercice 2011, qui réduiraient le déficit d'environ 1 % du PIB (Orszag, 2010). Les allègements d'impôts mis en place en vertu de l'EGTRRA et de la JGTRRA, en particulier, ne seraient pas prorogés pour les contribuables aux revenus les plus élevés, et les dépenses discrétionnaires hors sécurité seraient gelées (encadré 2.3) ;
- des mesures complémentaires restant à préciser permettraient d'abaisser le déficit à 3 % du PIB, au lieu des 4 % susmentionnés, en 2015. Le Président a mis sur pied une « Commission nationale sur la responsabilité et la réforme budgétaires », chargée de définir ces mesures.

Les options budgétaires au-delà de 2015

Dans l'hypothèse où les projets budgétaires du gouvernement seraient effectivement mis à exécution, la dette fédérale détenue par le public (hors actifs financiers détenus par l'administration fédérale) se stabiliserait aux alentours de 66 % du PIB en 2015, si le déficit budgétaire demeurait à 32 % du produit intérieur brut. Ce niveau de dette fédérale nette équivaldrait peu ou prou à une dette fédérale brute détenue par le public de 73 % du PIB (voir les tableaux récapitulatifs [Summary Tables] concernant le budget de l'exercice 2011 à la fin du rapport OMB [2010b]). Toutefois, étant donné que les propositions actuelles n'intègrent pas encore la dernière réduction de 1 % du PIB escomptée sur la base des recommandations de la Commission, elles sont clairement insuffisantes pour maintenir le déficit fédéral à ce niveau après 2015. Par conséquent, en l'absence de mesures budgétaires allant au-delà de celles qui sont déjà proposées, la dette publique continuerait de croître. En témoigne l'analyse des propositions budgétaires présidentielles réalisée par le CBO,

Encadré 2.3. Mesures proposées dans le budget 2011 du gouvernement des États-Unis

Les principales mesures mises en avant dans le projet de budget sont les suivantes :

Recettes

- Proroger indéfiniment la loi d'ajustement sur la croissance économique et l'allègement de la fiscalité (EGTRRA, *Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act*) et la loi d'ajustement sur l'allègement de la fiscalité en faveur de l'emploi et de la croissance (JGTRRA, *Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act*) pour les couples procédant à une déclaration d'impôt commune dont le revenu est inférieur à 250 000 USD (et pour les contribuables célibataires déclarant moins de 200 000 USD), et pérenniser les taux d'imposition de 0 et 15 % appliqués respectivement aux dividendes et aux plus-values pour les mêmes contribuables.
- Relever le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu applicable aux couples procédant à une déclaration d'impôt commune dont le revenu est supérieur à 250 000 USD (et aux contribuables célibataires déclarant plus de 200 000 USD) au niveau auquel il s'établissait avant 2001 ; pour ces contribuables, le taux d'imposition des dividendes et des plus-values passerait de 15 % à 20 %.
- Geler les seuils relatifs à l'impôt minimum alternatif (AMT, *Alternative Minimum Tax*) à leurs niveaux de 2009, et les indexer sur l'indice des prix à la consommation (IPC).
- Ramener le taux des droits de succession à son niveau de 2009, soit 4.5 %, assorti d'un seuil d'exonération de 3.5 millions USD.
- Proroger le crédit d'impôt pour enfant à charge de 1 000 USD adopté dans le cadre de l'EGTRRA ainsi que les seuils de revenu plus bas, mis en place en vertu de l'ARRA, à partir desquels ce crédit d'impôt est accordé.
- Proroger le crédit d'impôt pour la valorisation du travail et accroître le crédit d'impôt sur les revenus d'activité (EITC, *Earned Income Tax Credit*).
- Relever le taux des cotisations sociales prélevées sur les salaires au titre de Medicare de 2.9 % à 3.9 % pour les couples procédant à une déclaration d'impôt commune dont le revenu est supérieur à 250 000 USD (et pour les contribuables célibataires déclarant plus de 200 000 USD), et appliquer intégralement ces prélèvements aux intérêts perçus, aux dividendes et aux plus-values.
- Mettre en place une taxe de responsabilité pour la crise financière, prélevée à hauteur de 0.15 % de la valeur des engagements des grands établissements financiers.

Dépenses

- Élargir la couverture de l'assurance-maladie.
- Augmenter les dépenses d'enseignement via le programme de bourses Pell.
- Réduire les taux de remboursement des prestations fournies par les médecins dans le cadre de Medicare.
- Proroger et élargir le programme d'obligations « Build America ».
- Accroître les dépenses consacrées à des programmes de créations d'emplois non spécifiés.
- Prolonger la période de versement des prestations d'assurance-chômage et verser une prestation exceptionnelle de 250 USD à chaque personne titulaire d'une pension de Sécurité sociale.
- Geler les dépenses discrétionnaires, hors sécurité, pendant trois ans.

selon laquelle le déficit devrait sans doute se creuser de nouveau après 2015, ramenant le ratio dette fédérale/PIB sur une trajectoire ascendante (CBO, 2010d). Suivant les prévisions du CBO, la dette fédérale brute détenue par le public continue à augmenter après 2015 pour atteindre 90 % du PIB en 2020. Pour replacer ces chiffres dans une perspective internationale, il convient d'y ajouter les engagements financiers des niveaux d'administration infranationaux, comme il est d'usage à l'OCDE. Si l'on suppose que la différence entre ces deux mesures de la dette reste constante en proportion du PIB, cela implique que la dette brute des administrations publiques atteindrait environ 100 % du PIB en 2015, et quelque 120 % du PIB en 2020. Il faut toutefois noter que les États fédérés et les collectivités locales empruntent essentiellement pour financer leurs dépenses d'équipement et que ces dettes locales ne sont pas garanties par l'administration fédérale.

Bien que le gouvernement des États-Unis ait pu emprunter jusqu'ici à des taux attractifs, reflétant la solidité de sa réputation sur le marché obligataire, une montée de la dette publique vers un tel niveau risque d'inquiéter les investisseurs, qui pourraient alors exiger une prime de risque plus élevée, même si cela ne semble pas être le cas ; de fait, les rendements des obligations publiques sont proches de leurs points bas historiques. En outre, des émissions massives de dette publique, tant par l'administration centrale que par les administrations infranationales pourraient entraîner une hausse des taux d'intérêt alors que la reprise économique monte en régime, ce qui pourrait se traduire par une amputation de l'investissement des entreprises et de la croissance tendancielle du PIB par habitant (CBO, 2009b ; Auerbach et Gale, 2009 ; et Cecchetti *et al.*, 2010). La perspective de volumineux déficits budgétaires et d'une montée de l'endettement pourrait susciter des réactions compensatoires de la part des agents du secteur privé. Les ménages et les entreprises pourraient en effet voir dans la dégradation des finances publiques un signe précurseur d'augmentations d'impôts, et accroître leur épargne en prévision de cette hausse, ce qui réduirait le risque de déséquilibre croissant entre l'offre d'épargne et la demande de crédit. Toutefois, selon des travaux empiriques récents l'effet compensatoire de l'épargne privée aux États-Unis est inférieur à 30 % (autrement dit, une hausse du déficit public de 1 point de PIB est compensée par une augmentation de l'épargne privée de moins de 0.3 point de PIB), et légèrement plus faible que celui relevé pour l'ensemble de la zone OCDE (Röhn, 2010). Par conséquent, cet effet atténuerait, mais serait loin de compenser intégralement, l'éviction des emprunteurs privés.

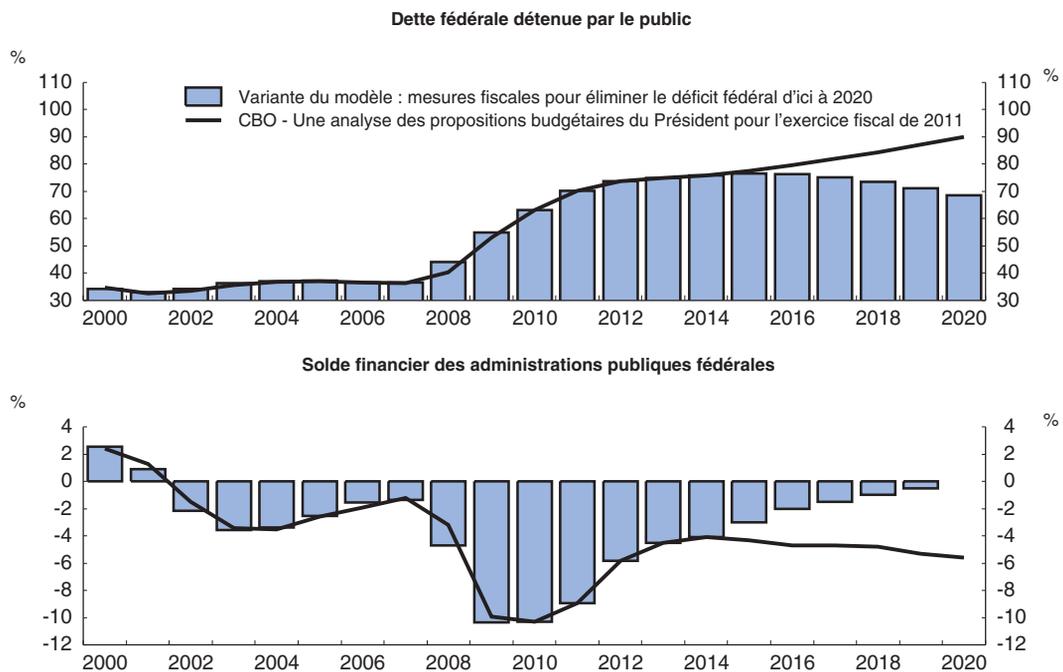
Si ces prévisions devaient se concrétiser, les États-Unis approcheraient de la période où le vieillissement des cohortes du baby-boom entraînera une évolution à la hausse des dépenses obligatoires au titre de la Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) et de Medicare avec un niveau d'endettement public élevé, rendant encore plus difficile à atteindre l'objectif de viabilité des finances publiques. En outre, une dette aussi volumineuse ne laisserait guère de marges de manœuvre pour mener une politique budgétaire contracyclique, en cas de nouvelle récession économique ou crise financière. Si le gouvernement atteint ses objectifs budgétaires tels que décrits ci-dessus, les résultats seront meilleurs que ceux prévus par le CBO.

Eu égard à ces considérations, le plan prévoyant la stabilisation du ratio dette/PIB en 2015 devrait être suivi par des mesures visant à ramener le ratio d'endettement fédéral sur une trajectoire de baisse dans la seconde moitié de la décennie, mais le rythme de réduction effectif devrait dépendre des circonstances économiques. Non seulement cette action restaurerait des marges de manœuvre budgétaires pour faire face à des imprévus, mais en outre elle aiderait le pays à se préparer aux effets budgétaires à long terme du

vieillesse démographique. Pour atteindre ce but, il faudrait que le gouvernement fédéral se fixe pour objectif d'afficher des excédents primaires après 2015. C'est là sans doute une tâche très ardue, car elle exigerait des mesures de réduction du déficit allant au-delà de celles que la Commission budgétaire doit encore définir. À titre d'illustration, nous avons élaboré un petit modèle de simulation pour étudier différentes options en matière de finances publiques qui permettraient de résorber l'essentiel du déficit fédéral d'ici à 2020. Bien qu'il soit extrêmement simple, ce modèle est fondé sur des équations de comportement et des règles empiriques classiques couramment utilisées dans les modèles de plus grande envergure ; il intègre également un petit secteur financier à caractère endogène, la prime de risque s'ajustant au niveau de dette publique anticipé pour l'avenir, et un effet de rétroaction sur l'économie étant appréhendé à l'aide d'un indice des conditions financières (voir l'annexe 2.A1). Ce modèle de simulation a été construit pour examiner l'impact de mesures destinées à éliminer l'essentiel du déficit budgétaire fédéral d'ici à 2020 (graphique 2.3). Dans le cadre de cette simulation, une fonction de réaction de la politique budgétaire représente le comportement d'un responsable de la politique budgétaire cherchant à résorber l'essentiel du déficit fédéral d'ici à 2020. En conséquence, le déficit budgétaire fédéral est éliminé au lieu de s'établir à 5.6 % du PIB en 2020, suivant les prévisions du CBO (2010d) fondées sur le projet de budget du gouvernement. Quant à la dette fédérale brute détenue par le public, elle reflue après 2015 pour s'établir à un peu moins de 70 % du PIB en 2020, au lieu d'atteindre 90 % du PIB. Ramener la dette sur une

Graphique 2.3. 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.

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

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325596>

trajectoire descendante peut déboucher sur un cercle vertueux. Une réduction de la dette publique conduirait les taux d'intérêt à long terme à baisser davantage qu'ils ne le feraient autrement, car les acteurs du marché obligataire se contenteraient d'une prime de risque plus faible (Laubach, 2009). Dans le cadre de la simulation réalisée, la charge d'intérêts nette est moindre que dans le scénario de référence (où le ratio dette/PIB demeure inchangé), ce qui tient à la fois à la réduction de l'encours de dette et à la diminution de la prime de risque. Bien entendu, les primes de risque ne peuvent en réalité être guère plus basses qu'elles ne le sont actuellement, de sorte que l'assainissement budgétaire ne peut pas exercer un effet de relance par ce moyen, même s'il est susceptible d'empêcher une hausse des taux d'intérêt dans l'avenir.

Une réduction du déficit fédéral de 3 % du PIB en 2015 (soit l'objectif visé par le gouvernement) à 0 % en 2020 supposerait que le déficit diminue à un rythme annuel de 0.6 point de PIB. Il en résulterait un impact négatif sur la croissance du PIB dans le court terme, mais les autorités monétaires seraient en mesure de compenser cette contraction budgétaire par une baisse des taux d'intérêt si ceux-ci se sont entretemps éloignés du plancher zéro.

Options envisageables pour restaurer la viabilité des finances publiques

Afin de faire émerger un consensus politique sur les modalités de l'assainissement budgétaire, le Président a créé par décret un organisme bipartite, la « Commission nationale sur la responsabilité et la réforme budgétaires² ». Celle-ci a été chargée d'« identifier des mesures permettant d'améliorer la situation budgétaire à moyen terme et d'assurer la viabilité des finances publiques à long terme ». Plus précisément, la Commission doit proposer des mesures permettant d'éliminer le déficit primaire d'ici à 2015, notamment des dispositions précises en matière d'impôts et de dépenses destinées à ramener le déficit prévu de 4 % à 3 % du PIB. La Commission rendra ses recommandations en décembre 2010.

Les dépenses doivent être maîtrisées

Pour aller de l'avant en matière d'assainissement budgétaire, les études empiriques et les données d'expérience concernant plusieurs autres pays de l'OCDE laissent à penser qu'il faut préférer les réductions de dépenses aux augmentations d'impôts (Perotti, 1999 ; Alesina et Perotti, 1997), même si l'assainissement considérable des finances publiques pratiqué aux États-Unis dans les années 90 portait à la fois sur les dépenses et sur la fiscalité.

Restaurer la discipline budgétaire, en renforçant l'efficacité des dépenses, constitue une composante importante de la politique du gouvernement. En sus du gel des dépenses discrétionnaires, hors défense, qu'il propose, le gouvernement prend des mesures en vue de s'aligner sur les meilleures pratiques pour la gestion de ses organismes publics. Les autorités ont notamment réexaminé les mesures antérieures d'externalisation des services publics à des prestataires du secteur privé, et décidé de renforcer la gestion et le suivi de ces contrats, de manière à optimiser l'utilisation des deniers publics et à réduire les gaspillages liés à des contrats inefficaces. Dans le domaine de la défense, le gouvernement s'efforce de réduire le recours à des sous-traitants sur les théâtres d'opération, et il a pris des mesures pour alléger le coût des achats d'armement, en annulant purement et simplement les programmes d'acquisitions s'ils sont jugés dépassés, ou si de nouvelles orientations stratégiques leur ôtent leur raison d'être. De nouvelles lignes directrices relatives aux marchés publics visent par ailleurs à privilégier

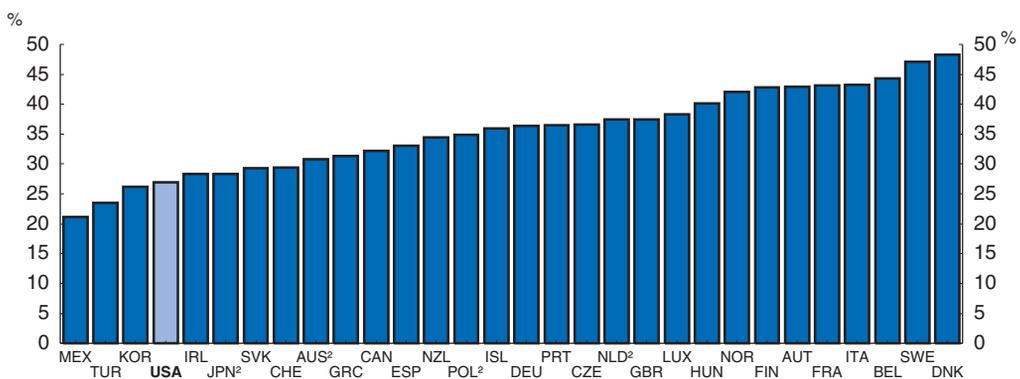
les contrats à forfait par rapport aux contrats « à prix coûtant majoré », qui ont débouché sur des dérapages et des dépassements de coûts. De même, de nouveaux efforts sont en cours pour évaluer de manière plus rigoureuse les résultats des programmes publics, notamment en formulant les politiques publiques sur la base d'analyses factuelles concernant la réalisation des objectifs finaux. Les dirigeants d'organismes publics sont de plus en plus tenus pour responsables de la réalisation d'objectifs précis : ils doivent s'engager à l'égard d'un nombre limité de buts prioritaires vraiment importants, assortis d'objectifs ambitieux devant être atteints sans ressources ni dispositions législatives supplémentaires, ainsi que d'indicateurs précis, fondés sur les réalisations, permettant de mesurer les progrès accomplis.

Il faudra probablement accroître les recettes fiscales

Les mesures prises par le gouvernement pour maîtriser les dépenses vont dans le bon sens, mais il faudrait longtemps pour que leurs effets se fassent nettement sentir sur les soldes budgétaires. Dans l'intervalle, l'augmentation des recettes aura sans doute un rôle à jouer. Étant donné que le ratio impôts/PIB des États-Unis est un des plus bas de la zone OCDE, même en tenant compte des prélèvements effectués au niveau des États et des communes, il serait possible d'augmenter légèrement les impôts tout en maintenant la pression fiscale globale à un niveau relativement modéré (graphique 2.4). 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

Graphique 2.4. **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 importants dans certains cas. La mesure la plus fréquemment utilisée de la charge fiscale est indiqué 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/10.1787/888932325615>

apparaître plus équitables puisque d'autres groupes voient également leurs impôts augmenter. Un programme de réformes pourrait aussi permettre de compenser les pertes éventuelles subies par les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Les autorités devraient veiller à ce que ces hausses d'impôts pèsent aussi peu que possible sur la croissance, notamment en réformant les éléments de la fiscalité qui sont particulièrement inefficients et constituent une source d'amples distorsions. L'accent devrait être mis sur l'élargissement de la base d'imposition, plutôt que sur le relèvement des taux, et sur la réduction des distorsions les plus préjudiciables. En fait, les difficultés budgétaires actuelles offrent l'occasion de réformer le système d'imposition des États-Unis de manière à réaliser des gains d'efficacité, assurer une plus grande équité horizontale et verticale, et accroître les recettes. Des ressources supplémentaires devraient également être obtenues grâce à l'internalisation du coût de différentes pratiques ayant des effets sociaux négatifs, tels que le coût des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Il faudrait élargir la base d'imposition et mettre en place une structure fiscale plus équilibrée

Un autre trait distinctif du régime d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés des États-Unis réside dans l'ampleur et la portée des dépenses fiscales, qui réduisent la base d'imposition et compliquent sensiblement la mise en application de la législation fiscale. La réforme essentielle des impôts de 1986 avait considérablement réduit le nombre et la valeur des dépenses fiscales, et abaissé les taux de droit commun de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ainsi que de l'impôt sur les sociétés. Depuis lors, toutefois, le nombre de dépenses fiscales est remonté en flèche : leur nombre a davantage augmenté depuis 2000 qu'au cours de la décennie précédente (Kleinbard, 2010). D'après le *Congressional Research Service* (Service de recherche du Congrès) (CRS, 2008), il existait 247 dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à l'impôt sur les sociétés en 2008, représentant un montant de 1 200 milliards USD, dont 90 % se rapportaient à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Pour donner un ordre de grandeur, la valeur des dépenses fiscales était peu ou prou égale au montant total des sommes collectées au titre de l'impôt fédéral sur le revenu des personnes physiques cette année-là³. Si l'on examine les pays pour lesquels on dispose de données récentes et comparables, seul le Canada se caractérise par des dépenses fiscales supérieures à celles des États-Unis en pourcentage des recettes d'impôt sur le revenu de l'administration centrale (tableau 2.3).

Tableau 2.3. 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 (2010), tableaux 29 et 30.

Certes, les dépenses fiscales ne sont pas toutes indésirables, dans la mesure où elles sont destinées à promouvoir la réalisation d'objectifs de l'action publique. Toutefois, nombre d'entre elles induisent des effets de distorsion et sont mal ciblées. Une réduction de nombreux avantages fiscaux permettrait d'accroître les recettes, de favoriser la croissance économique et de rendre le système fiscal plus équitable. Les avantages fiscaux qui devraient être éliminés ou révisés dans un souci d'efficacité et d'équité sont ceux qui concernent les propriétaires occupants de leur logement, les régimes d'assurance-maladie financée par l'employeur, ainsi que les impôts prélevés par les États et les collectivités locales. Le tableau 2.4 recense un certain nombre des dépenses fiscales qui sont les plus propices à un élargissement de la base d'imposition, accompagnées des estimations du CBO concernant le surcroît de recettes pouvant être escompté de ces mesures⁴ :

- *Réduire la déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires* : Le code des impôts accorde un traitement très favorable aux propriétaires occupants, puisqu'il leur permet de déduire les intérêts d'emprunts hypothécaires et les impôts immobiliers de leur revenu brut ajusté, sans que soient pour autant pris en compte les loyers implicites que se « versent » à eux-mêmes les propriétaires occupants. Le montant d'emprunt hypothécaire dont les intérêts sont fiscalement déductibles est plafonné actuellement à 1.1 million USD. Il serait préférable de remplacer la déduction de ces intérêts hypothécaires accordée au titre de l'impôt sur le revenu par un système de compte d'épargne-logement, dans le cadre duquel les pouvoirs publics verseraient un abondement pour favoriser l'accès à la propriété (voir le chapitre 1). Ce dispositif pourrait être mis en place progressivement sur la période 2013-18 sur fond de stabilisation du marché du logement. En réduisant les avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires occupants, une telle réforme entraînerait probablement une augmentation des flux de capitaux vers les autres secteurs de l'économie.
- *Impôts prélevés par les États et les collectivités locales* : les contribuables qui optent pour la déduction des frais réels peuvent soustraire de leur revenu brut ajusté la totalité des impôts sur le revenu qu'ils versent aux États et aux collectivités locales, ainsi que leurs impôts immobiliers et taxes mobilières⁵. Cela représente au fond une subvention fédérale pour les services publics des États et des collectivités locales. En outre, cette déduction est plus avantageuse pour les ménages aisés, dans la mesure où ils tendent à opter pour le régime des frais réels et sont assujettis à des taux d'imposition plus élevés. Un autre motif de préoccupation tient au fait que cette déduction dissuade les administrations infranationales de financer les services locaux à partir de prélèvements plus efficaces (tels que des impôts sur la consommation, qui ne seraient pas déductibles suivant les règles actuelles) et de redevances d'utilisation. Une suppression de cette déduction, ou une réduction de sa valeur, permettrait d'atténuer ces distorsions et d'engranger un surcroît de recettes considérable ; par conséquent, cette option mérite d'être sérieusement étudiée.
- *Limiter le taux d'imposition auquel s'appliquent les déductions* : Étant donné que la valeur des déductions pour frais réels augmente avec le taux d'imposition, la subvention implicite (pour l'activité ouvrant droit à déduction) est plus importante pour les contribuables assujettis à des taux marginaux d'imposition plus élevés. Inversement, un abaissement du taux d'imposition auquel les déductions sont applicables permettrait d'uniformiser la structure des subventions implicites obtenues par les différentes catégories de ménages, avec à la clé un renforcement de l'efficacité et de l'équité du système. La proposition du Président de limiter à 28 % le taux d'imposition auquel peuvent s'appliquer les

Tableau 2.4. Options de réforme des dépenses fiscales

Mesures envisagées	Surcroît de recettes (milliards USD)		Commentaires/avantages
	2010-14	2010-19	
Propriétaires occupants :			
1. Réduire progressivement, de 1.1 million USD à 500 000 USD, le montant d'emprunt hypothécaire dont les intérêts peuvent être déduits au titre de l'impôt sur le revenu.	2.3	41.1	<ul style="list-style-type: none"> ● Une mise en place progressive de ce dispositif au cours de la période 2013-18 permettrait au marché du logement de se redresser. ● Permet de réaliser des gains d'efficacité en réduisant les avantages fiscaux accordés aux propriétaires occupants, entraînant un redéploiement des capitaux vers d'autres secteurs. ● Réduit les incitations à consommer liées à l'allègement des charges d'intérêt induit par la fiscalité. ● Réduirait le taux d'accession à la propriété. ● L'option 2 permettrait d'accorder la même bonification d'intérêt à tous les contribuables indépendamment de leur niveau de revenu. ● Réduit les subventions fédérales accordées aux États et aux collectivités locales. ● Renforce les incitations à la mise en place de redevances d'utilisation au niveau des États et des collectivités locales.
2. Remplacer cette déduction par un crédit d'impôt de 15 %.	64.3	387.6	
Impôts prélevés par les États et les collectivités locales :			
● Supprimer le régime actuel de déduction des frais réels.	342.6	861.9	<ul style="list-style-type: none"> ● Assure une plus grande égalité de traitement entre contribuables. ● Améliore l'affectation des ressources, dans la mesure où certains des éléments ouvrant droit à déduction pour frais réels ont une moindre valeur sociale marginale. ● Limiterait la déduction aux dons excédant 2 % du revenu brut ajusté. ● Peu susceptible de réduire sensiblement le montant global des dons, en particulier pour les contribuables faisant des dons importants. ● Harmonise le traitement fiscal réservé aux différents régimes assurant un revenu de remplacement. ● Répartit la charge fiscale sur l'ensemble des travailleurs couverts. ● Élimine des subventions à l'assurance-vie. ● Rend le système plus équitable. ● Assure une égalité de traitement fiscal entre les revenus de placement provenant des contrats d'assurance-vie et produits de rente et d'autres formes de gains financiers. ● Harmonise le régime d'imposition des revenus d'activité, indépendamment de leur provenance. ● Supprime les subventions accordées aux sociétés employant des ressortissants des États-Unis à l'étranger. ● Simplifie le code des impôts. ● Atténue la régressivité des prélèvements sur salaire. ● Améliore la situation financière à long terme du système de Sécurité sociale.
● Plafonner la déduction à 2 % du revenu brut ajusté.	248.6	625.7	
Limiter à 15 % le taux auquel s'appliquent les déductions pour frais réels.	524.2	1 320.7	
Réduire la déduction concernant les dons à des organismes caritatifs.	90.8	221.5	
Inclure dans le revenu imposable les cotisations patronales versées aux régimes d'assurance fournissant un revenu de remplacement.	96.1	225.9	
Supprimer l'exonération fiscale relative aux régimes d'assurance-vie financés par l'employeur.	11.6	25.2	
Inclure dans le revenu imposable les revenus de placement provenant des contrats d'assurance-vie et des produits de rente.	117.9	265.0	
Inclure dans le revenu imposable tous les revenus d'activité obtenus à l'étranger.	28.3	71.2	
Relever le plafond de revenu d'activité assujéti aux cotisations de Sécurité sociale :			
1. à 92 % du revenu d'activité.	281.5	688.5	<ul style="list-style-type: none"> ● Réduit les incitations à l'achat de polices d'assurance excessivement généreuses. ● Réduit la demande excessive de services de soins.
2. à 91 % du revenu d'activité.	250.8	588.5	
3. à 90 % du revenu d'activité.	216.7	503.4	
Réduire l'exonération d'impôt pour l'assurance-maladie financée par l'employeur et la déduction au titre de l'assurance-maladie pour les travailleurs indépendants.	108.1	452.1	

Source : CBO (2009c).

déductions pourrait être encore revue à la baisse. Ainsi, des estimations du CBO laissent à penser qu'une limitation de ce taux à 15 % se traduirait par 1 300 milliards de recettes fiscales supplémentaires environ sur la période 2010-19.

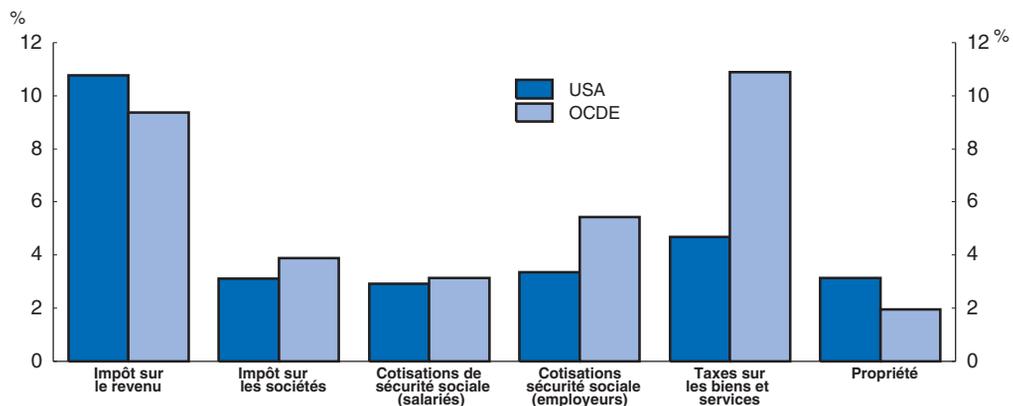
- *Imposer les cotisations aux régimes d'assurance-maladie financés par l'employeur* : En vertu de la législation actuelle, les cotisations aux régimes d'assurance-maladie financés par l'employeur sont exclues du revenu imposable (et ne sont pas assujetties non plus aux prélèvements sur salaire). Cela incite les employeurs à fournir une assurance-maladie à leurs salariés, mais cela encourage également l'achat de polices d'assurance caractérisées par une faible participation aux coûts des patients, ce qui accentue les problèmes d'aléa moral (Carey et al., 2009). Cela tient au fait que les polices d'assurance-

maladie financée par l'employeur sont acquises avec le revenu avant impôts, tandis que les versements directs sont payés avec le revenu après impôts. Si les récentes dispositions législatives réformant le système de santé réduisent en partie l'importance de cette exonération fiscale en mettant en place à compter de 2018 une taxe sur les régimes d'assurance très coûteux (dits « Cadillac »), l'exonération elle-même est restée dans une large mesure inchangée. Compte tenu du risque que cette exonération fiscale puisse contribuer de manière sensible à une croissance excessive des dépenses de santé, et des fortes possibilités d'augmentation des recettes liées à sa remise en cause, le gouvernement devrait réduire cette dépense fiscale dans le cadre d'un effort plus global de renforcement des recettes.

En comparaison des autres pays de l'OCDE, le système fiscal des États-Unis se caractérise par le poids beaucoup plus faible des impôts sur la consommation (graphique 2.5). Certains aspects de l'impôt sur le revenu des personnes physiques favorisent les revenus du capital, notamment du fait que les revenus des fonds de pension sont exonérés d'impôt sur le revenu des personnes physiques, ce qui rapproche l'impôt sur le revenu d'un impôt sur la consommation. Selon certaines estimations, un tiers des revenus provenant de l'épargne des ménages serait effectivement imposé (President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005). Néanmoins, globalement, la fiscalité repose moins sur la consommation aux États-Unis qu'ailleurs. Augmenter les taxes sur la consommation, plutôt que l'impôt sur le revenu des personnes physiques, en vue de redresser la situation des finances publiques est une solution qui présente l'avantage de ne pas réduire le taux de rendement après impôt de l'épargne. Cela pourrait avoir un effet bénéfique sur le rééquilibrage du modèle de croissance des États-Unis, notamment en contribuant à la réduction du déséquilibre structurel entre épargne et investissement. Dans cette optique, une solution consisterait à mettre en place au niveau fédéral une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à large assise. L'instauration d'une TVA fédérale n'irait assurément pas sans controverse, comme on a pu l'observer ailleurs, notamment au Japon et au Canada lorsque ces pays ont créé des impôts nationaux sur la consommation. Plusieurs points revêtent une importance toute particulière dans le débat sur l'intégration d'une TVA dans la fiscalité des États-Unis. Premièrement, certains sont préoccupés par son

Graphique 2.5. 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/10.1787/888932325634>

caractère régressif. Deuxièmement, nombreux sont ceux qui craignent qu'une TVA, assimilable à une « corne d'abondance » fiscale, n'alimente la croissance des dépenses publiques alors même qu'une maîtrise des dépenses s'impose. Troisièmement, certains redoutent que la mise en place d'une TVA ne soit pas compatible avec les taxes sur les ventes au détail appliquées par les États et les collectivités locales, ou qu'elle ne les supplante. Enfin, la complexité administrative et les coûts associés à ce type de taxe constituent une quatrième source de préoccupation.

La pertinence de ces préoccupations est illustrée par l'incapacité du Groupe consultatif du Président sur la réforme des impôts fédéraux (President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005) de parvenir à un consensus pour recommander la mise en place d'une TVA qui se serait substituée, totalement ou partiellement, aux impôts en vigueur prélevés sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés. Néanmoins, le Groupe a démontré qu'une TVA conçue comme un substitut partiel (c'est-à-dire dont l'instauration serait compensée par un allègement correspondant de la fiscalité des revenus des personnes physiques et des sociétés) pourrait être structurée de manière à dissiper certaines de ces inquiétudes. Conscient qu'un taux extrêmement élevé de 15 à 20 % serait nécessaire pour que la TVA mise en place remplace intégralement le système d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés, le Groupe a considéré qu'un taux plus bas, permettant de réduire les taux marginaux supérieurs d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés et de financer des crédits d'impôts remboursables en faveur des ménages à bas revenu, améliorerait l'efficacité globale du système d'imposition tout en préservant sa progressivité.

Quant au problème d'économie politique mis en avant par certains – qui craignaient qu'une TVA n'alimente la croissance du secteur des administrations publiques – il a été admis que les données empiriques disponibles n'étaient pas concluantes. La simple observation du fait que le poids relatif des administrations publiques est plus important dans les pays dotés d'une TVA n'offre aucune indication sur la direction du lien de cause à effet sous-jacent. De fait, des études tenant compte d'autres facteurs n'offrent aucun résultat concluant sur cette question de causalité. En outre, l'histoire budgétaire récente des États-Unis montre en partie que les politiques fédérales en matière de recettes et de dépenses sont déterminées par des facteurs distincts, et qu'il n'existe guère de relations de causalité entre les deux, exception faite de mécanismes de discipline budgétaire solides et efficaces – tels que la règle de neutralité des dépenses nouvelles (PAYGO, *pay-as-you-go*). Les augmentations de taux d'imposition des années 90 se sont accompagnées de réductions des dépenses (facilitées, il est vrai, par la fin de la Guerre froide), tandis que les baisses de taux d'imposition des années 2000 sont allées de pair avec une hausse des dépenses fédérales (indéniablement due en partie à la guerre contre le terrorisme)⁶.

Les problèmes soulevés en matière de fédéralisme budgétaire et de charges administratives sont également non négligeables. Le Groupe consultatif du Président a convenu que les taxes sur les ventes au détail déjà prélevées par les États et les collectivités locales étaient une source de complications, notant en particulier les difficultés auxquelles avaient été confrontées certaines provinces du Canada à la suite de la mise en place de la Taxe sur les produits et services dans ce pays en 1997. Certains analystes font cependant une évaluation plus favorable de l'expérience canadienne et de ses implications pour la faisabilité de l'instauration d'une TVA aux États-Unis (Bird et Gendron, 2009). S'agissant des coûts d'administration, certaines données tendent à indiquer que le coût par dollar de recettes collectées peut être nettement moindre pour une TVA que pour les impôts actuels

sur le revenu des personnes physiques et les sociétés, compte tenu du niveau très élevé des coûts induits par le respect de la législation fiscale pour les contribuables (President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, 2005). Néanmoins, la mise en place d'une TVA sans suppression de l'impôt sur le revenu des personnes physiques alourdirait les coûts induits par le respect des règles fiscales, à moins d'une simplification substantielle concomitante de la fiscalité des revenus.

Considérés dans leur ensemble, ces éléments d'appréciation militent en faveur de la mise en place à terme d'une TVA, à moins que des efforts énergiques et concertés ne soient déployés en vue de transformer le système actuel d'imposition des revenus des personnes physiques et des sociétés en véritable impôt sur les dépenses. Le taux auquel la TVA serait instaurée ne pourrait être déterminé isolément, et dépendrait d'une multitude de facteurs, notamment du déficit budgétaire subsistant une fois qu'auraient été adoptées les modifications de la fiscalité fédérale en vigueur permettant d'améliorer les recettes et les réductions de dépenses correspondant au maximum politiquement acceptable. En outre, la TVA mise en place pourrait être assortie d'un taux unique faible, qui augmenterait progressivement au fil du temps si les réformes institutionnelles et/ou la volonté politique s'avéraient insuffisantes pour réduire nettement le taux de croissance des dépenses correspondant à des droits à prestations.

S'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 requise du déficit budgétaire fédéral. Ces augmentations devraient intervenir lorsque l'économie se sera rétablie et elles 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, leurs décisions d'offre de travail étant également plus sensibles aux variations du revenu après impôts que celles des personnes appartenant aux déciles supérieurs.

L'adoption de règles budgétaires transparentes et d'objectifs d'endettement peut contribuer à inscrire le resserrement budgétaire dans la durée

Le rétablissement de la règle de neutralité des dépenses nouvelles (PAYGO, *pay-as-you-go*) en janvier 2010 vise à garantir que le coût de toutes les nouvelles dispositions législatives en matière de dépenses et de fiscalité soit intégralement couvert. Cette règle impose au Congrès de compenser totalement le coût de toute augmentation des droits à prestations ou réduction d'impôts par des économies réalisées dans d'autres domaines – approche cruciale pour la maîtrise des dépenses. Le cadre mis en place n'est cependant pas sans faille. Il exclut en effet les mesures temporaires prises pour faire face aux « situations d'urgence ou de crise économique ». Or, les récentes demandes de crédits budgétaires d'urgence comprennent 5.1 milliards USD destinés à reconstituer les réserves en voie d'épuisement de l'Organisme fédéral de gestion des situations d'urgence (FEMA, *Federal Emergency Management Agency*) servant à financer les secours en cas de catastrophe naturelle ; 33 milliards USD de rallonge budgétaire destinés à financer les opérations militaires en Afghanistan et en Irak ; et 8.4 milliards USD demandés par Fannie Mae pour couvrir des pertes plus importantes que prévu au premier trimestre. Il serait possible d'apporter des améliorations notables à la règle PAYGO en durcissant les dispositions

applicables aux situations dérogatoires « d'urgence », ainsi qu'au calcul de la valeur actualisée des mesures prises à titre de compensation des hausses de dépenses ou des baisses d'impôts⁷. Il est également crucial de renforcer les restrictions relatives à l'utilisation des dépenses fiscales, qui sont assujetties à des règles beaucoup plus souples en matière de suivi et de contrôle (Kleinbard, 2010).

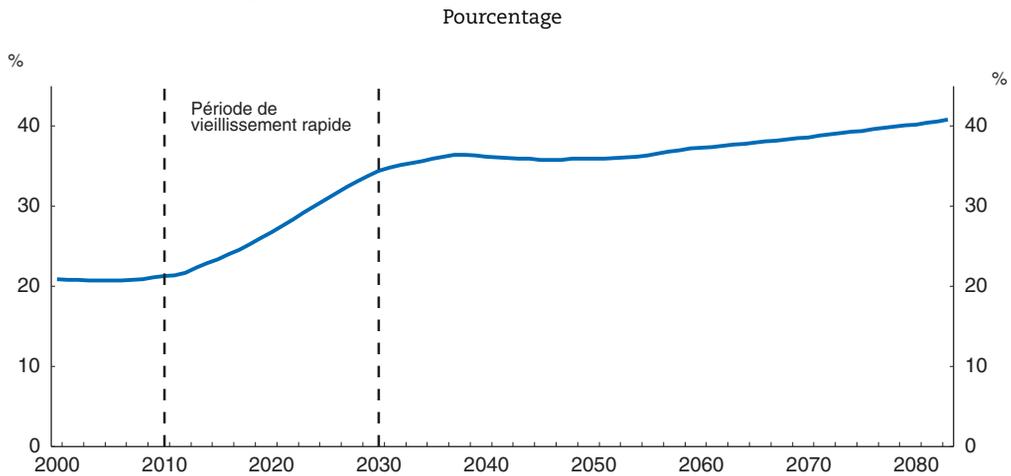
L'expérience d'un certain nombre de pays de l'OCDE laisse à penser qu'il peut être important d'adopter des objectifs d'endettement public plus lointains que celui du gouvernement, qui est de stabiliser le ratio dette fédérale détenue par le public/PIB à l'horizon 2015, ce afin de ramener les finances publiques sur une trajectoire viable. De tels objectifs, qui peuvent être qualitatifs (par exemple, une stabilisation du ratio dans un certain délai, et une baisse par la suite) et qui devraient rester flexibles face à l'évolution de la situation économique, permettent d'exposer clairement les répercussions des décisions budgétaires à court terme sur la viabilité des finances publiques. S'inspirant de l'exemple de lois qui garantissent l'indépendance de la banque centrale, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont adopté au cours des années 90 des dispositions législatives imposant aux gouvernements d'élaborer les budgets en tenant compte de leurs conséquences à long terme et, lorsque ces budgets s'écartaient de la voie de la prudence à long terme, d'indiquer comment la politique budgétaire serait ramenée sur cette voie. L'idée qui sous-tendait ces dispositions législatives était que les futurs gouvernements pourraient certes abroger ces lois, mais qu'ils seraient dissuadés de le faire par le coût politique qu'aurait une telle abrogation pour leur réputation en matière de saine gestion économique. Ces deux pays ont réussi à améliorer sensiblement la position nette de leurs administrations publiques.

L'adoption d'objectifs à moyen terme concernant le ratio dette fédérale/PIB, ainsi que les soldes budgétaires connexes nécessaires pour obtenir ce ratio, permettrait d'instaurer un environnement plus propice à la responsabilité budgétaire. Pour définir ces objectifs, il serait bon de fixer un cadre législatif fournissant des orientations, comme en Australie et en Nouvelle-Zélande. Ainsi, une des conditions à remplir pour ramener les finances publiques sur une trajectoire viable est probablement de réduire le ratio dette publique/PIB avant que le départ en retraite de la génération du baby-boom n'entraîne une augmentation des dépenses au titre des droits à prestations. Une fois les objectifs d'endettement à moyen terme fixés, la succession de soldes budgétaires annuels compatibles serait définie dans le cadre d'une enveloppe : des déficits plus volumineux à court terme devraient être compensés par des déficits plus limités par la suite. Pour que ces dispositions soient efficaces, il faudrait que soit établi de manière transparente (de préférence par un organisme indépendant tel que le CBO) si les budgets annuels sont compatibles avec les objectifs d'endettement à moyen terme et, si tel n'est pas le cas, que des règles déterminent comment cette compatibilité sera assurée. Toutefois, il importe également d'incorporer des clauses dérogatoires appropriées dans ces objectifs, afin qu'ils ne deviennent pas des facteurs déstabilisants en cas de revers économique, auquel cas il pourrait s'avérer nécessaire de recourir à la politique budgétaire pour stabiliser l'économie.

Les perspectives budgétaires à long terme sont difficiles

Les perspectives budgétaires à long terme des États-Unis sont dominées par la croissance des droits à prestations et, dans une moindre mesure, des droits à pension. Le vieillissement démographique (graphique 2.6), reflétant la montée en âge des cohortes

Graphique 2.6. La part des personnes âgées (65 ans ou plus) dans la population totale devrait augmenter rapidement au cours des prochaines décennies



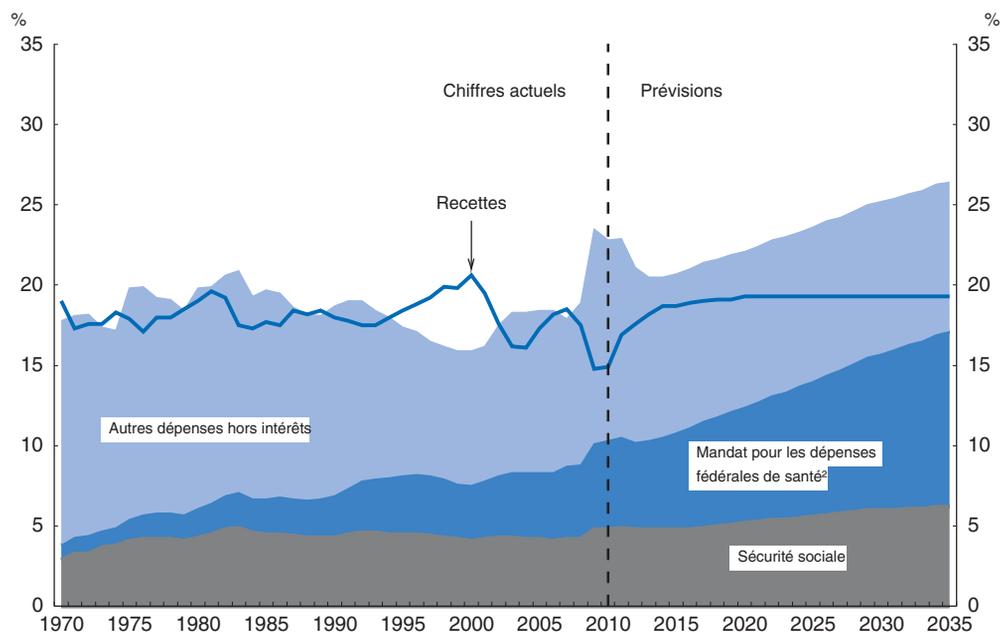
Source : Congressional Budget Office (2009b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932325653>

nombreuses du baby-boom nées après la Seconde Guerre mondiale et l'augmentation de l'espérance de vie, entraînera à lui seul une hausse des dépenses au titre des pensions de Sécurité sociale et de Medicare et Medicaid (graphique 2.7), les deux principaux programmes de soins de santé de l'administration fédérale, la proportion de la population qui remplit les conditions d'admissibilité à ces prestations augmentant rapidement. La croissance des dépenses au titre de Medicare et de Medicaid sera aussi et surtout alimentée par la progression rapide des dépenses de santé par bénéficiaire. Parallèlement, compte tenu de la croissance moins rapide de la population active et, partant, du nombre de personnes versant des cotisations de Sécurité sociale, les recettes ne vont pas augmenter au même rythme que les dépenses.

Tandis que les mesures de la loi de mars 2010 sur la réforme de la santé⁸ destinées à élargir la couverture maladie accroîtront les dépenses de santé fédérales dans certains secteurs, cet effet devrait être compensé par d'autres dispositions qui réduisent les trop-versés, le gaspillage, la fraude et les abus dans les régimes Medicaid et Medicare. De fait, les dépenses de santé obligatoires de l'administration fédérale pourraient bien se révéler inférieures aux prévisions du scénario budgétaire alternatif du CBO présenté dans le graphique 2.7, qui reflète l'évaluation des politiques actuelles par le CBO, car celui-ci n'a pas comptabilisé diverses mesures d'économies de coûts prévues par la réforme en raison de l'ampleur incertaine de leurs effets (cela s'applique aussi à la projection du scénario de référence élargi du CBO, qui prend en compte les implications de la législation actuelle) ; en outre, le CBO 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). 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,

Graphique 2.7. **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 dans le texte, le CBO a fortement réduit le coût de nombreux soins de santé nouveaux et les provisions de recettes après 2020.
2. 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/10.1787/888932325672>

sans l'adoption de nouvelles réductions d'impôts, les recettes tendraient à croître naturellement, étant donné que l'augmentation du revenu réel induit une hausse des taux d'imposition moyens dans le régime d'impôt progressif sur le revenu, et que la nouvelle taxe d'accise sur les régimes d'assurance très coûteux 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 dépenses publiques de retraite sont vouées à augmenter

Les mesures prises au cours des années 80 ont permis aux autorités de temporiser, mais elles n'ont pas éliminé le problème soulevé à long terme par le financement des prestations de la Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité). Les taux des cotisations de Sécurité sociale, qui sont demeurés au-dessus des niveaux strictement nécessaires pour assurer le financement du système par répartition, ont permis dans une mesure non négligeable de préfinancer les pensions par le biais du fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*) (SSA, 1983). Placés exclusivement sous la forme de titres du Trésor des États-Unis non négociables, ces fonds sont cependant plus virtuels que réels sous l'angle des administrations publiques : le Trésor des États-Unis devra en effet s'endetter auprès du

public lorsque le fonds fiduciaire de la Sécurité sociale puisera dans ses actifs pour honorer ses promesses de pensions. Les réformes des années 80 ont également permis une augmentation progressive de l'âge légal de la retraite de 65 à 67 ans au cours des vingt premières années du XXI^e siècle. Conjuguées à d'autres mesures, ces réformes ont repoussé de plusieurs décennies la matérialisation des déficits qui apparaîtront à terme. Des solutions similaires pourraient être utilisées de nouveau pour collecter davantage de recettes et limiter les dépenses. Il serait notamment possible de lier l'âge d'ouverture des droits aux pensions de Sécurité sociale à l'espérance de vie active, afin de stabiliser le ratio entre vie professionnelle et retraite active. Maintenant qu'a été adoptée la réforme du système de santé (voir ci-après), qui élargit la couverture de l'assurance-maladie à la quasi-totalité de la population résidant légalement aux États-Unis, il serait également envisageable de réduire les dépenses au titre de Medicare, en appliquant pour ce programme le même âge d'ouverture des droits à prestations que pour les pensions de Sécurité sociale à taux plein.

Les dépenses de santé devraient croître à un rythme plus rapide que le PIB

Les perspectives de croissance des dépenses au titre de Medicare et Medicaid soulèvent un problème nettement plus délicat que le système de pensions. Ces dépenses ont nettement augmenté en proportion du PIB ces dernières décennies et, conjuguées à celles d'autres programmes de santé fédéraux, elles devraient poursuivre leur progression, passant de 5 % du PIB environ en 2009 à 11 % en 2035, puis à 20 % en 2080 dans le scénario budgétaire alternatif du CBO, même si force est d'admettre que des projections aussi lointaines sont entourées d'une incertitude considérable (graphique 2.7). Cette augmentation est essentiellement imputable à la « croissance excédentaire des coûts », qui mesure l'écart de taux de croissance entre les dépenses de santé par bénéficiaire et le PIB par habitant, correction faite de l'évolution de la structure par âge de la population. Cette croissance excédentaire des coûts semble avoir pour principal moteur les progrès technologiques qui se traduisent par l'apparition de nouveaux traitements coûteux. Le vieillissement démographique est l'autre facteur essentiel qui explique la montée attendue des dépenses publiques de santé ; il représente 45 % de leur progression jusqu'en 2035, mais 30 % seulement de leur croissance à long terme. Ralentir l'augmentation des dépenses totales de santé en optimisant l'utilisation des ressources constitue l'enjeu le plus important de la politique de santé des États-Unis. La législation globale sur la réforme de la santé devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs en abaissant le taux de croissance des dépenses publiques de santé, mais, on l'a vu, le CBO ne prend pas en compte ces effets dans le scénario alternatif du graphique 2.7.

Pour ses prévisions, le CBO part de l'hypothèse que le secteur privé prendra des mesures pour endiguer la croissance excédentaire des coûts de telle manière que l'augmentation annuelle des dépenses de santé converge vers la hausse annuelle globale des dépenses de consommation (autrement dit, que la croissance excédentaire des coûts converge vers zéro) à l'horizon 2084. Ces initiatives impliqueraient sans doute une participation accrue des ménages aux coûts des soins, une introduction et une diffusion plus lentes des nouvelles technologies, et une augmentation du nombre de traitements ou d'interventions non couverts par les assurances. Les administrations des États, qui prennent en charge la moitié des coûts de Medicaid, pourraient réagir à l'augmentation de ces coûts en limitant les services qu'ils couvrent et en durcissant les critères d'admissibilité. Un tel ralentissement de la croissance excédentaire des coûts se

répercuterait sur Medicare, qui fait partie intégrante du reste du système de santé, via la généralisation de « pratiques médicales » moins coûteuses. Le CBO pose l'hypothèse que la croissance excédentaire des coûts pour Medicare diminuera de manière linéaire, de 1.7 % en 2020 à 1.0 % en 2084, soit trois fois moins que la baisse prévue pour les autres dépenses de santé. Pour le « scénario alternatif » présenté dans le graphique 2.7, le CBO suppose en outre 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. L'application de ce mécanisme s'est avérée impossible, car elle aurait entraîné une augmentation intenable de l'écart de rémunération des prestataires de soins entre les personnes relevant de Medicare et les autres patients.

La récente réforme du système de santé pourrait freiner la montée des dépenses

La réforme du système de santé promulguée en mars 2010 repose sur deux textes, la loi sur la protection des patients et l'accessibilité financière des soins (PPACA, *Patient Protection and Affordable Care Act*) et la loi sur les soins de santé et l'enseignement de 2009. D'après les prévisions du CBO, cette réforme devrait réduire le déficit budgétaire de $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ point de PIB au cours des vingt prochaines années, même s'il faut, là encore, garder à l'esprit l'incertitude qui pèse sur ce type de projections à long terme. Les principales sources de financement de la réforme sont une hausse de 0.9 point du taux des cotisations prélevées sur les salaires au titre de Medicare pour les hauts revenus (célibataires ayant un revenu annuel supérieur à 200 000 USD et couples mariés dont le revenu dépasse 250 000 USD par an), qui est porté à 3.8 %, et l'extension de ce prélèvement aux revenus des ménages aisés autres que ceux du travail, une réduction des tarifs actualisés sur la base des prix du marché appliqués aux hôpitaux pour les paiements à l'acte au titre de Medicare de 1 % par an (reflétant les gains de productivité dans l'ensemble de l'économie) pour les dix années à venir, et une diminution des paiements versés aux prestataires privés d'assurance-maladie relevant du programme Medicare Advantage, qui sont plus coûteux que les paiements à l'acte couverts par le programme Medicare normal (tableau 2.5).

Pour que ces économies budgétaires se concrétisent, le Congrès devra par la suite s'abstenir de passer outre aux dispositions législatives applicables. Il ne devrait pas lui être trop difficile de tenir le cap en matière de réduction des tarifs hospitaliers actualisés au cours des dix prochaines années, puisque certaines études indiquent qu'il existe des gisements de gains de productivité considérables, et que l'association des hôpitaux a publiquement approuvé cette mesure pour favoriser l'adoption du projet de loi sur la réforme de la santé, qui bénéficiera à ses membres par le surcroît d'activité qu'elle entraînera. De même, la réduction des paiements versés aux prestataires privés d'assurance-maladie relevant du programme Medicare Advantage ne devrait pas non plus être trop problématique, dans la mesure où les bénéficiaires pourraient obtenir le même service en passant par le programme Medicare normal de paiements à l'acte. Cela étant, sur le long terme, il pourrait s'avérer politiquement difficile de maintenir, d'une part, la non-indexation des seuils de revenu à partir desquels est prélevée la cotisation au titre de Medicare sur les revenus autres que ceux du travail, et, d'autre part, l'indexation des subventions accordées dans le cadre des nouvelles bourses de produits d'assurance-maladie, ainsi que du seuil à partir duquel s'appliquera la nouvelle taxe sur les régimes d'assurance très coûteux (dits « Cadillac »), à des taux inférieurs à la hausse des prix dans le secteur médical. Ces dispositions contraindraient en effet une proportion croissante des

Tableau 2.5. Le CBO estime que la récente réforme du système de santé réduira légèrement le déficit budgétaire fédéral au cours de la période 2010-19

	Milliards USD
Variation nette du déficit	-143
Coût net des dispositions en matière de couverture	788
Dépenses au titre de Medicaid et du Programme d'assurance-maladie des enfants (CHIP, <i>Child Health Insurance Program</i>)	434
Subventions liées aux bourses de produits d'assurance-maladie et dépenses connexes	464
Crédits d'impôt accordés aux petits employeurs	40
Pénalités financières versées par les individus non assurés	-17
Pénalités financières versées par des employeurs	-52
Taxe sur les régimes d'assurance-maladie très coûteux	-32
Autres effets sur les recettes fiscales et les dépenses	-48
Réduction des dépenses de santé	-511
Tarifs actualisés appliqués aux prestataires de soins	-157
Paiements au titre du programme Medicare Advantage	-136
Aide à la vie dans la collectivité	-70
Médicaments délivrés sur ordonnance couverts par Medicare	-38
Conseil consultatif indépendant sur les paiements (IPAB, <i>Independent Payment Advisory Board</i>)	-16
Autres	-94
Dispositions destinées à accroître les recettes	-420
Hausses d'impôts	-210
Taxes prélevées sur certains fabricants et assureurs	-107
Autres	-103

Source : CBO (2010f).

ménages à acquitter le taux supérieur de la cotisation Medicare sur les revenus du travail et la cotisation Medicare sur les revenus autres que ceux du travail, le seuil applicable aux régimes d'assurance classés comme très coûteux devenant progressivement plus restrictif, et feraient monter les prix des produits d'assurance-maladie acquis sur les nouvelles bourses susmentionnées. Si le Congrès maintient néanmoins ces dispositions dans le texte législatif qui sera promulgué après 2020, comme prévu dans le scénario de base étendu du CBO, mais non dans le scénario budgétaire alternatif, et si ces mesures produisent les effets escomptés, les perspectives budgétaires à long terme seront sensiblement meilleures que ne l'indique le graphique 2.7.

Certaines des dispositions législatives adoptées pourraient en outre réduire sensiblement les dépenses publiques de santé à long terme, mais le CBO n'a généralement pas pu en estimer les effets budgétaires, compte tenu de l'incertitude qui entoure leur efficacité ou la façon dont elles pourraient être étendues. L'efficacité de ces dispositions peut être cruciale pour la maîtrise des coûts de santé à long terme. Une mesure potentiellement importante à cet égard réside dans la création d'un Centre pour l'innovation dans le cadre de Medicare et de Medicaid, intégré aux Centres de services Medicare et Medicaid (CMS, *Centers for Medicare and Medicaid Services*), chargé de tester des réformes des modes de rémunération des prestataires de soins s'écartant du système actuel de paiement à l'acte. Ces réformes, qui concernent les maisons médicales⁹, les structures de soins responsables¹⁰ et les hôpitaux (paiement forfaitaire des traitements hospitaliers et des soins de suite, considérés comme un seul épisode de soins) peuvent considérablement ralentir la croissance des dépenses de santé, en permettant d'améliorer l'adéquation entre les incitations qui s'exercent sur les prestataires et les intérêts des patients. C'est tout particulièrement important pour les épisodes de soins incluant des traitements en milieu hospitalier et des soins ambulatoires, qui constituent la composante

des dépenses de santé dont l'augmentation est la plus rapide aux États-Unis. Ainsi, Hussey et al. (2009) estiment qu'un paiement forfaitaire pour les maladies chroniques et les interventions chirurgicales non urgentes pourrait réduire les dépenses médicales de 5,4 % d'ici à 2019. L'idée est de donner une portée générale aux réformes qui se révéleront efficaces au sens où elles permettront de réduire les coûts sans compromettre pour autant la qualité des soins.

En vertu d'autres dispositions, le Conseil consultatif indépendant sur les paiements (IPAB, *Independent Payment Advisory Board*) récemment mis en place serait tenu de formuler des recommandations en vue de freiner la progression des dépenses au titre de Medicare, si leur croissance prévue par bénéficiaire était supérieure au taux de croissance des dépenses nationales de santé par habitant, ou à la moyenne des taux de croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC) des services médicaux et de l'IPC global. Ce mécanisme pourrait être très efficace, car les recommandations prendraient effet automatiquement, à moins d'être entravées par des dispositions législatives ultérieures, qui seraient soumises au veto du Président, comme tout autre texte législatif. La loi contient également diverses autres propositions de réduction des coûts, notamment une définition des prestations en valeur, le financement d'analyses comparatives sur l'efficacité des traitements (qui pourraient jouer un rôle important dans la détermination du prix à payer pour les nouveaux médicaments) et des mesures destinées à inciter les hôpitaux à réduire les infections nosocomiales. La loi prévoit également de financer des projets témoins pour faire reculer la pratique de la « médecine défensive », présumée découler de l'importance des dommages et intérêts accordés par les tribunaux dans les affaires d'erreurs médicales, en trouvant d'autres modalités de règlement des différends. En dépit de l'importance potentielle de l'IPAB et d'autres mesures de réduction du déficit, dans le scénario alternatif présenté ci-dessus le CBO suppose que ces dispositions seront fortement édulcorées par le Congrès après 2020, alors que si elles étaient appliquées telles que promulguées les perspectives budgétaires à long terme seraient très sensiblement améliorées.

Les administrations infranationales sont également confrontées à des difficultés budgétaires à long terme

Les administrations de nombreux États et collectivités locales sont également confrontées à des perspectives budgétaires à long terme problématiques. Le *Government Accountability Office*, l'organisme fédéral de reddition des comptes de l'administration publique, estime qu'à politiques inchangées l'écart de financement budgétaire qui attend les États et les collectivités locales à un horizon de 50 ans pourrait atteindre 12 % du PIB (GAO, 2010b). Le creusement du déficit de leur budget de fonctionnement résulte principalement des dépenses de retraite et de santé des fonctionnaires. Selon le *Pew Center on the States* (2010b), les engagements non provisionnés au titre des retraites à la fin de juin 2008 (qui marque le terme de l'exercice budgétaire de la plupart des administrations infranationales) avoisinaient 1 100 milliards USD. Toutefois, cet écart est sans doute beaucoup plus important, et ce pour deux raisons. Premièrement, dans la mesure où la baisse sensible des marchés d'actions s'est produite pour l'essentiel au second semestre 2008, l'effondrement du marché boursier n'est en grande partie pas intégré dans cette estimation. Deuxièmement, lorsqu'ils calculent leur position nette les États et les collectivités locales sont autorisés à lisser leurs profits et pertes sur plusieurs années. En conséquence, l'effet de la montée des cours des actions sur les finances des

États reste sensible, et il est appelé à s'atténuer dans les temps à venir. Enfin, il se pourrait bien que la valeur actualisée des futurs engagements au titre des retraites ait été sous-estimée nettement supérieure des engagements non provisionnés des régimes de retraite des États lorsque ces engagements sont actualisés non pas à l'aide du taux de rendement escompté des actifs – ainsi que l'exigent les normes de comptabilité publique des États – mais au moyen d'un taux d'actualisation inférieur, correspondant mieux à la faiblesse du risque inhérent aux engagements de retraite (compte tenu de la forte certitude qui caractérise les versements exigibles) (Novy-Marx et Rauh, 2009). Sur cette base, on évaluait à 5 170 milliards USD les engagements déjà pris au titre des retraites par les États en 2008, en partant du principe que les États ne peuvent manquer à leurs obligations s'agissant des droits à pension déjà acquis par les travailleurs. Après déduction des 1 940 milliards USD d'actifs détenus par ces régimes de retraite, on obtient un niveau de sous-capitalisation de 3 230 milliards USD. Cette dette au titre des retraites est sans commune mesure avec l'encours des titres d'emprunt émis en souscription publique par les États, qui se monte à 940 milliards USD. Les dépenses de santé devraient aussi peser lourdement sur les États, car le financement de Medicaid leur incombe en partie.

Notes

1. Le déficit budgétaire est mesuré par la capacité de financement des administrations publiques (administration fédérale, administrations des États et collectivités locales) telle qu'elle figure dans les comptes nationaux, comme il est d'usage à l'OCDE. Cependant, aux États-Unis le débat public se focalise sur l'administration fédérale et sur une mesure différente du déficit budgétaire, le solde d'épargne, qui exclut la formation de capital des administrations publiques, les transferts nets en capital et les recettes non courantes. Le rapprochement entre ces deux concepts est effectué par le Bureau d'analyse économique (Bureau of Economic Analysis) (BEA, 2009 et 2010), le Service d'études budgétaires du Congrès (Congressional Budget Office) (CBO, 2009a) et le Bureau de la gestion publique et du budget (Office of Management and Budget) (OMB, 2010a). Les données sur la dette publique sont tirées du tableau des opérations financières de la Réserve fédérale (engagements financiers consolidés totaux de l'administration fédérale, des États et des communes).
2. Cette Commission est composée de 18 membres issus pour moitié du Parti démocrate et pour moitié du Parti républicain. Ses recommandations devront avoir été avalisées par 14 de ses membres. Elle devrait rendre son rapport final au début de décembre 2010.
3. À strictement parler, les dépenses fiscales ne peuvent être tout simplement additionnées, en raison d'effets d'interaction. Néanmoins, leur agrégation donne une idée de leur poids relatif.
4. Ce tableau est axé sur les avantages qui pourraient être retirés des mesures proposées, mais chacune d'elles présente aussi naturellement des inconvénients. Globalement, les premiers l'emportent sur les seconds en termes économiques.
5. La réforme fiscale de 1986 a supprimé la déductibilité des taxes sur les ventes perçues par les États et les collectivités locales.
6. Certaines analyses empiriques étayaient les doutes relatifs à l'efficacité des réductions d'impôts en tant que facteur de réduction des dépenses. Ainsi, d'après Romer et Romer (2009), « rien ne conforte l'hypothèse selon laquelle les réductions d'impôts limitent les dépenses publiques ; en réalité, [les conclusions de leurs travaux] laissent à penser que des baisses d'impôts entraînent une augmentation des dépenses. Ces résultats indiquent également que le principal effet induit par les réductions d'impôts sur le budget des administrations publiques est d'amener par la suite les législateurs à augmenter les impôts. »
7. Suivant les procédures actuelles, une hausse des dépenses ou une diminution des impôts d'un milliard USD intervenant aujourd'hui peut être « compensée » par une réduction des dépenses ou une augmentation des impôts du même montant réalisée à un horizon de dix ans.
8. La réforme des soins de santé comporte deux textes de loi, le Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA) et le Health Care and Education Act de 2009.

9. La maison médicale, également désignée sous le nom de maison médicale centrée sur le patient (PCMH, Patient-Centred-Medical Home), correspond à une approche globale des prestations de soins primaires, qui facilite les partenariats entre les patients et leurs prestataires de soins.
10. Une structure de soins responsable (ACO, Accountable-Care Organization) est un groupement de médecins et d'hôpitaux payés globalement par Medicare pour satisfaire à l'ensemble des besoins de soins d'un groupe de bénéficiaires de Medicare composé d'au moins 5 000 personnes. Ces médecins et hôpitaux seraient rémunérés en fonction de leur capacité à maîtriser leurs coûts et à respecter des critères de qualité des soins évalués à l'aide d'indicateurs, et non en fonction du volume de services fournis et des hospitalisations, comme c'est le cas dans le cadre du système actuel de paiement à l'acte de Medicare.

Bibliographie

- Alesina, A. et R. Perotti (1997), « Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects », *IMF Staff Papers* 44, n° 2: 210-48.
- Auerbach, A. et W. Gale (2009), « The Economic Crisis and the Fiscal Crisis: 2009 and Beyond, An Update », *Tax Notes*, octobre.
- BEA (Bureau of Economic Analysis, Bureau d'analyse économique) (2009), « Advance Estimates for the Fourth Quarter of 2008 », *Survey of Current Business*, février.
- BEA (2010), « NIPA Translation of the Fiscal Year 2011 Federal Budget », *Survey of Current Business*, mars.
- Bird, R. et P.P. Gendron (2009), « Sales Taxes in Canada: The GST-HST-QST=RST "System" », document présenté au cours de la conférence organisée par l'American Tax Policy Institute sur le thème *Structuring a Federal VAT: Design & Coordinating Issues*, février, Washington, DC (www.americantaxpolicyinstitute.org/pdf/VAT/Bird-Gendron.pdf).
- Carey, D., B. Herring et P. Lenain (2009), « Health care reform in the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 655, février.
- CBO (Congressional Budget Office, Service d'études budgétaires du Congrès) (2007), *The Effects of Tax Changes on Labour Supply in CBO's Micro-simulation Tax Model*, avril.
- CBO (2009a), *The Treatment of Federal Receipts and Expenditures in the National Income and Product Accounts*, juin.
- CBO (2009b), *The Long-Term Budget Outlook*, 16 juillet, Washington, DC (<http://cbo.gov/doc.cfm?index=10455>).
- CBO (2009c), *Budget Options vol. 2*, août.
- CBO (2010a), *CBO's Budgetary Treatment of Fannie Mae and Freddie Mac*, janvier, Washington, DC.
- CBO (2010b), *Report on the Troubled Asset Relief Program*, mars, Washington, DC.
- CBO (2010c), *The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020*, janvier 2010, Washington, DC (<http://cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/frontmatter.shtml>).
- CBO (2010d), *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2011*, mars, Washington, DC (<http://cbo.gov/ftpdocs/112xx/doc11231/index.cfm>).
- CBO (2010e), *The Long-Term Budget Outlook*, June, Washington, DC (www.cbo.gov/ftpdocs/115xx/doc11579/06-30-LTBO.pdf).
- CBO (2010f), *Preliminary estimate of the direct spending and revenue effects estimate for proposed reconciliation legislation combined with H.R.3590 as passed by the Senate*, mars, Washington, DC.
- CEA (Council of Economic Advisers, Comité des conseillers économiques) (2010), *The Economic Report of the President*, Government Printing Office, Washington, DC (www.whitehouse.gov/administration/eop/cea/economic-report-of-the-President).
- Cecchetti, S.G., M.S. Mohanty et F. Zampolli (2010), « The Future of Public Debt: Prospects and Implications », *BIS Working Papers* n° 300.
- CRS (Congressional Research Service, Service de recherche du Congrès) (2008), *Tax Expenditures: Compendium of Background Material on Individual Provisions*, 110th Cong., 2d Session, Print #667 (décembre 2008) (taxprof.typepad.com/taxprof_blog/2009/02/tax-expenditures-compendium-of-background-material-on-individual-provisions.html).

- GAO (Government Accountability Office, organisme fédéral de reddition des comptes de l'administration publique) (2010a), *State and Local Governments' Fiscal Outlook: March 2010 Update*, Washington, DC (www.gao.gov/special.pubs/longterm/state/).
- 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.
- Kleinbard, E.D. (2010), « Tax Expenditure Framework Legislation », University of Southern California Law School, *Law and Economics Working Paper Series*, Paper 109.
- Laubach, T. (2009), « New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt », *Journal of the European Economic Association* 7(4), juin.
- Lenain, P., M. Bonturi et V. Koen (2002), « The economic consequences of terrorism », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 334, juillet.
- NCSL (National Conference of State Legislatures, Conférence nationale des Assemblées législatives des États) (2009), *State Budget Update: November 2009*, Washington, DC (www.ncsl.org).
- Novy-Marx, R. et J. Rauh (2009), « The Liabilities and Risks of State-Sponsored Pension Plans », *Journal of Economics Perspectives*, 23(4): 191-210.
- OCDE (2009), *Statistiques des recettes publiques, 1965-2008*, Paris.
- OCDE (2010), *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OMB (Office of Management and Budget, Bureau de la gestion publique et du budget) (2010a), *Analytical Perspectives, Budget of the US Government, Fiscal Year 2011*.
- OMB (2010b), *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011*, Washington, DC.
- Orszag, P. (2010), *Testimony before the national commission on fiscal responsibility and reform*, 27 avril 2010.
- Perotti, R. (1999), « Fiscal Policy in Good Times and Bad », *Quarterly Journal of Economics*, novembre, vol. 114, n° 4.
- PEW Center on the States (2010a), *State of the States 2010: How the Recession Might Change States*, février, Washington, DC.
- PEW Center on the States (2010b), *The trillion dollar gap: Underfunded state retirement systems and the roads to reform*, février, Washington, DC.
- President's Advisory Panel on Federal Tax Reform (Groupe consultatif du Président sur la réforme des impôts fédéraux) (2005), *Simple, Fair and Pro-Growth: Proposals to Fix America's Tax System*, Washington, DC.
- Röhn, O. (2010), « New Evidence on the Private Saving Offset and Ricardian Equivalence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 762, mai.
- Romer, C. et D. Romer (2009), « Do Tax Cuts Starve the Beast?: The Effect of Tax Changes on Government Spending », *Brookings Papers on Economic Activity* n° 2009 (1).
- SSA (Social Security Administration, Administration de la Sécurité sociale) (1983), *Report of the National Commission on Social Security Reform*, Washington, DC (www.ssa.gov/history/reports/gspan.html).
- Van den Noord, P. (2000), « The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990s and beyond », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 230, Paris.

ANNEXE 2.A1

Petit modèle de simulation budgétaire

Cette annexe fournit des précisions techniques sur le modèle de simulation utilisé dans ce chapitre. Cette simulation repose sur une version modifiée des équations employées dans OCDE (2009a). L'équation essentielle de cette simulation, l'équation d'écart de production sous forme réduite, est fondée sur l'indice des conditions financières de l'OCDE et inclut l'effet calibré de la politique budgétaire. Une deuxième équation, l'équation de l'indice des conditions financières, intègre l'effet des taux d'intérêt réels à court et à long terme. Le taux d'intérêt à long terme est déterminé à l'aide des anticipations de taux directeur à court terme au cours des 10 années à venir, augmentées d'une prime de risque liée aux déficits budgétaires escomptés au cours des 5 années à venir. Cette simulation est complétée à l'aide de la règle de Taylor pour les taux directeurs à court terme, d'une courbe de Philips pour l'inflation, et d'autres identités comptables relatives aux finances publiques. Une des caractéristiques de ce modèle réside dans la capacité limitée de la politique monétaire conventionnelle de compenser un durcissement de la politique budgétaire lorsque les taux directeurs sont nuls.

L'équation d'écart de production sous forme réduite

$$(1) \Delta GAP = C + \alpha_1 GAP_{-1} + \alpha_2 FCI_{-1} + \alpha_3 RPOIL_{-3} + (Multi_1 \Delta tax) + (Multi_2 \Delta E)$$

où	C	=	terme constant.
	GAP	=	écart de production.
	FCI	=	indice des conditions financières, qui mesure l'impact de la politique monétaire sur l'économie (comme indiqué dans l'équation suivante).
	RPOIL	=	prix réel du pétrole (sous forme logarithmique) mesuré par le cours du Brent corrigé par l'indice implicite des prix du PIB.
	Mult ₁ et Mult ₂	=	effets multiplicateurs des variations des impôts et des dépenses, respectivement, sur l'écart de production.
	Tax	=	recettes publiques totales (en pourcentage du PIB)
	E	=	dépenses publiques totales (en pourcentage du PIB)
	Δ	=	opérateur de différence première.

Nous avons construit cette équation d'écart de production sous forme réduite en estimant une version modifiée de l'équation utilisée par Guichard et al. (2009) à l'aide de nouvelles données et en ajoutant l'effet calibré de la politique budgétaire. Les

multiplicateurs employés pour la politique budgétaire correspondent à l'appendice 3.2 de la publication OCDE (2009a). Il est présumé que ces effets multiplicateurs se dissipent progressivement à long terme.

L'équation d'indice des conditions financières

$$(2) FCI = FSHK - \delta_1 (r^s - r^{s*}) - \delta_2 (r^l - r^{l*})$$

où FSHK = autres composantes des conditions financières, à savoir le taux de change réel, les primes de risque sur les obligations de sociétés, et des mesures des conditions de crédit ainsi que du patrimoine financier et résidentiel. Il s'agit d'une variable exogène rendant compte de l'effet de la crise financière.

r^s = $i^s - \pi$ = taux d'intérêt directeur réel à court terme, i^s étant le taux d'intérêt directeur nominal et π le taux d'inflation.

r^{s*} = taux d'intérêt directeur réel à court terme d'équilibre à l'état stationnaire.

r^l = $i^l - \Sigma\pi^e$ = taux d'intérêt réel à long terme des obligations d'État, i^l étant de taux d'intérêt nominal des obligations d'État à 10 ans et $\Sigma\pi^e$ la somme des anticipations d'inflation au cours des 10 années à venir.

r^{l*} = taux d'intérêt directeur réel à long terme d'équilibre à l'état stationnaire.

Les coefficients utilisés dans cette équation correspondent à Guichard *et al.* (2009). Les données sur les taux d'intérêt sont tirées de l'équation de taux directeur fondée sur la règle de Taylor. L'effet d'une variation donnée des taux d'intérêt à long terme est d'une ampleur environ 3.2 fois plus importante que l'effet d'une variation des taux d'intérêt à court terme.

L'équation d'inflation fondée sur la courbe de Phillips

$$(3) \pi = \theta_1 \pi^* + (1 - \theta_1) \pi_{-1} + \theta_2 (GAP + GAP_{-1})/2$$

où π = inflation.

π^* = inflation anticipée à long terme, qui est égale à l'objectif d'inflation de la banque centrale.

Si, $\theta_1 = 0$, les anticipations d'inflation sont entièrement rétrospectives, mais si $\theta_1 > 0$, l'objectif d'inflation de la banque centrale permet d'ancrer les anticipations inflationnistes. Pour les simulations présentées ici, $\theta_1 = 0.2$ et $\theta_2 = 1/5$, ce qui implique un taux de sacrifice de 5 pour des anticipations d'inflation en partie rétrospectives.

La règle de Taylor utilisée pour les taux d'intérêt directeurs

$$(4) i^s = \pi + r^{s*} + 1.5 (\pi - \pi^*) + 0.5 GAP \text{ avec un plancher de zéro.}$$

La structure par échéances des taux d'intérêt

$$(5) i^l = \Sigma i^s + \text{term} + \text{risk}$$

où Σi^s = somme des taux d'intérêt nominaux à court terme anticipés au cours des 10 années à venir.

term = prime d'échéance, présumée exogène.

risk = prime de risque, présumée être fonction de la situation budgétaire anticipée.

La prime de risque sur les taux d'intérêt

$$(6) \text{ risk} = \lambda(b_{+5} - b)^e/5$$

où b = niveau de la dette publique en pourcentage du PIB.

$(b_{+5} - b)^e/5$ = variation moyenne attendue de la dette publique, utilisée comme variable indicatrice du solde budgétaire moyen attendu au cours des 5 années à venir. Le paramètre λ est égal à 0.04 tant dans le scénario de référence que dans la simulation.

Le solde budgétaire des administrations publiques (en pourcentage du PIB)

$$(7) fbal = tax - E$$

où tax = recettes publiques fiscales totales.

E = dépenses publiques totales.

La charge d'intérêts nette au titre de la dette publique (en pourcentage du PIB)

$$(8) ipay = \psi ipay_{-1} + (1 - \psi) i^l b$$

où ψ = proportion de l'encours de la dette publique refinancée chaque année.

Le solde budgétaire primaire des administrations publiques (en pourcentage du PIB)

$$(9) pbal = fbal + ipay$$

L'encours d'obligations d'État (en pourcentage du PIB)

$$(10) b = [(1 + i^l)/(1 + \pi + g)]^* b_{-1} - pbal$$

où g = croissance du PIB en volume = $\Delta GAP + \rho$, où ρ est le taux de croissance potentiel.

i^l = taux d'intérêt à long terme de la dette publique (à une échéance de 10 ans)

Tableau 2.A1.1. **Principaux résultats du modèle de simulation**

Écart au scénario de référence, en pourcentage du PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2020	2025	2030
Budget fédéral, indicateurs clés									
Solde budgétaire fédéral	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-3.0	-3.0	-3.0
Dette fédérale détenue par le public	0.0	0.2	0.6	0.9	1.2	1.5	10.5	22.3	31.9
Solde budgétaire primaire	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	-2.2	-1.7	-1.1
Indicateurs macroéconomiques									
PIB	0.0	0.0	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	1.6	0.1	0.1
Inflation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2	0.1
Taux d'intérêt à court terme (%)	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	1.0	0.5	0.2
Taux d'intérêt à long terme (%)	0.0	0.5	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6	0.2	0.0
Indice des conditions financières	-	-0.2	-0.3	-0.3	-0.3	-0.4	-0.3	-0.1	0.0

Note : Le scénario de référence repose sur l'hypothèse que le déficit budgétaire est comblé en 2020, puis reste inchangé. Dans notre simulation, nous partons du principe que le déficit est ramené à 3 % du PIB en 2015, puis qu'il demeure stationnaire.

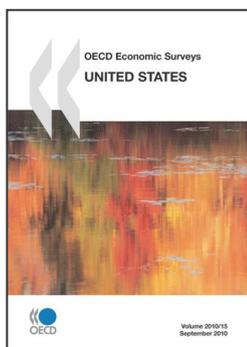
Bibliographie

OCDE (2004), *Comprendre la croissance économique*, Les éditions de L'OCDE.

OCDE (2009a), « Efficacité et ampleur de la relance budgétaire », chapitre 3 des *Perspectives économiques de l'OCDE – Rapport intermédiaire*, mars.

OCDE (2009b), « Au-delà de la crise : enjeux à moyen terme concernant la production potentielle, le chômage et les situations budgétaires », chapitre 4 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin.

Guichard, S., D. Haugh et D. Turner (2009), « Quantifying the Effect of Financial Conditions in the Euro Area, Japan, United Kingdom and United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 677.



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), « Restaurer la viabilité des finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: United States 2010*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2010-5-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.