

I. Préserver le dynamisme de la croissance et la cohésion sociale : les principaux enjeux

La situation économique

Après un démarrage très timide, la reprise de l'activité au sortir de la récession de 2001 s'est finalement accélérée au printemps 2003. Jusqu'alors, le retour de la croissance s'était fait de manière très inégale, le PIB n'augmentant que de 2.1 pour cent sur l'année se terminant au premier trimestre 2003 malgré de très vigoureuses mesures monétaires et budgétaires de relance. Au cours de cette période, la croissance est restée uniquement tirée par les dépenses des ménages et du secteur public (tableau 1.1). L'investissement fixe réel des entreprises s'est contracté au cours de chaque trimestre entre le premier trimestre 2001 et le

Tableau 1.1. **Contributions à la croissance du PIB**
Points de pourcentage, en volume, indice en chaîne, prix de 2000

	1999	2000	2001	2002	2003
Consommation privée	3.4	3.2	1.7	2.4	2.2
Investissement résidentiel privé	0.3	0.0	0.0	0.2	0.4
Investissement non résidentiel privé	1.1	1.1	-0.6	-0.8	0.3
Consommation et investissement publics	0.7	0.4	0.5	0.7	0.6
Demande intérieure finale	5.5	4.6	1.6	2.5	3.5
Formation de stocks	0.0	-0.1	-0.9	0.4	0.0
Demande intérieure totale	5.4	4.5	0.7	2.9	3.4
Exportations nettes	-1.0	-0.9	-0.2	-0.7	-0.4
PIB	4.5	3.7	0.5	2.2	3.1
<i>Pour mémoire :</i>					
Taux de croissance de :					
Consommation privée	5.1	4.7	2.5	3.4	3.1
Investissement non résidentiel privé	9.2	8.7	-4.5	-7.2	3.0
Inflation sous-jacente de la consommation privée	1.5	1.7	1.9	1.7	1.2
Écart de production	2.5	2.2	-1.1	-1.8	-2.0

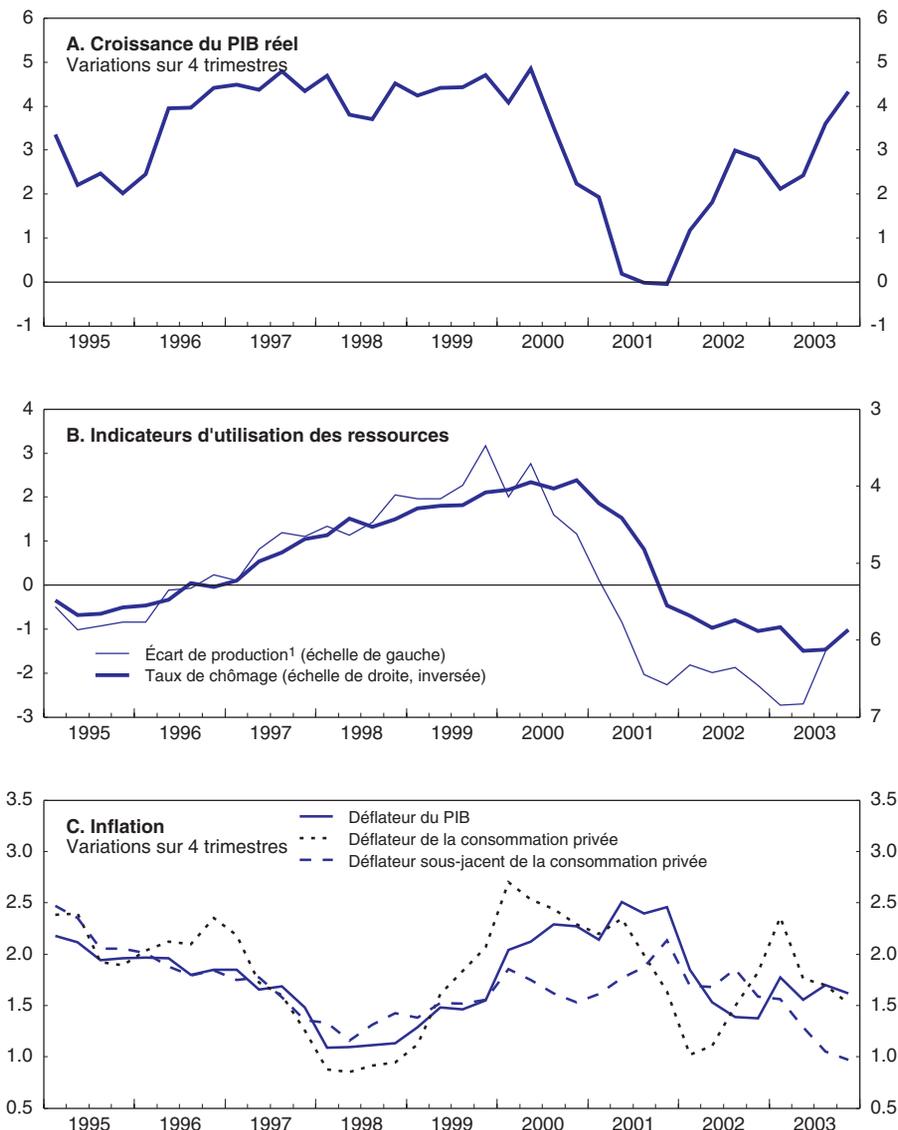
Source : Bureau of Economic Analysis.

premier trimestre 2003, malgré l'extrême faiblesse des taux d'intérêt et les provisions spéciales pour amortissement votées en mars 2002. La faiblesse des dépenses d'équipement s'explique par la surcapitalisation résiduelle après la très forte expansion des investissements à la fin des années 90 et par le sentiment généralisé d'incertitude créé par la perspective du conflit en Irak, ainsi que par les efforts renouvelés de réduction des coûts et d'amélioration des bilans au lendemain des scandales liés à la mauvaise gouvernance des entreprises (ce point sera examiné plus longuement au chapitre IV.).

Au cours des trois derniers trimestres de 2003, cependant, le PIB a progressé à un taux annuel de l'ordre de 5 pour cent et l'investissement fixe des entreprises s'est finalement lui aussi redressé (graphique 1.1). Grâce au rapide règlement du conflit en Irak, à la vigoureuse reprise des profits des entreprises rendue possible par la baisse sensible des coûts unitaires de main-d'œuvre depuis le début de 2002, et à une nouvelle détente des conditions financières (voir plus loin), les paramètres fondamentaux qui régissent la formation de capital des entreprises se sont nettement améliorés. Après avoir témoigné d'une bonne tenue tout au long de 2002 et dans les premiers mois de 2003, la consommation des ménages s'est envolée au troisième trimestre, le revenu disponible étant gonflé par les réductions de l'impôt sur le revenu opérées en 2003, tandis que le patrimoine net des ménages bénéficiait de la vigueur persistante du marché du logement et du redressement du marché boursier (tableau 1.2). L'activité de refinancement hypothécaire a récemment redémarré, et le financement de dépenses au moyen de prêts sur la valeur des biens immobiliers résidentiels ou sur la vente de ces biens est resté soutenu. De plus, l'investissement résidentiel a bénéficié de conditions de financement parmi les plus favorables depuis le début des années 60. À plusieurs égards, cette reprise ressemble à la précédente, notamment en ce qui concerne le retard avec lequel le PIB et l'emploi se sont redressés et la désinflation persistante. Il existe naturellement aussi des différences, telles que la baisse plus importante et plus prolongée de l'investissement fixe des entreprises à la suite de l'embellie des investissements à la fin des années 90, et la contribution plus importante à la croissance des achats publics, en raison de la montée en flèche des dépenses fédérales discrétionnaires après les attentats terroristes de septembre 2001 et les opérations militaires en Afghanistan et en Irak. De plus, la contribution du solde extérieur au cours de la présente phase d'expansion a été plus limitée, le cycle conjoncturel étant mieux synchronisé entre toutes les grandes régions que ce n'avait été le cas au début des années 90.

Néanmoins, sur le plan des gains de productivité, la présente reprise diffère fortement de celle qui l'avait précédée. À la fin des années 90, la productivité du travail, mesurée par la production horaire dans le secteur des entreprises non agricoles, avait commencé à s'accélérer par rapport aux vingt années précédentes, le taux annuel de croissance passant de 1.5 pour cent pendant la période 1975-95 à 2.5 pour cent pendant la période 1996-2000. Depuis le début de 2002, en revanche,

Graphique 1.1. Indicateurs économiques globaux
En pourcentage



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

Tableau 1.2. Indicateurs du marché du travail et des ménages

	Pourcentages				
	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de chômage (niveau)	4.2	4.0	4.7	5.8	6.0
Taux d'activité (niveau)	67.1	67.1	66.8	66.6	66.2
Croissance de l'emploi privé non agricole ¹	2.5	2.1	-0.3	-1.7	-0.4
Revenu des ménages	5.1	8.0	3.4	2.3	3.1
Revenu disponible des ménages	4.7	7.5	3.8	5.2	4.4
Taux d'épargne des ménages (en pourcentage du revenu disponible des ménages)	2.4	2.3	1.7	2.3	2.0
Patrimoine net des ménages	13.3	-0.8	-1.6	-3.7	11.7

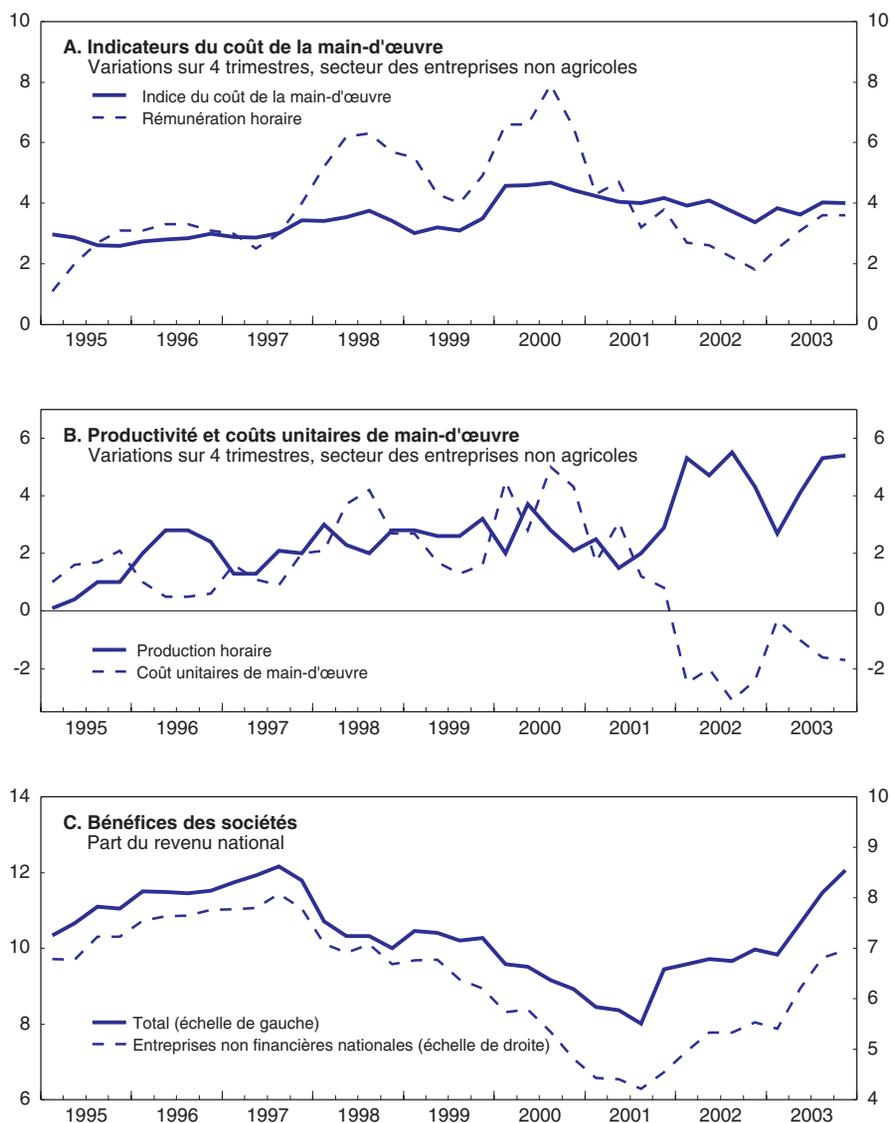
1. Enquête auprès des établissements.

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

la productivité s'est accrue de 4.8 pour cent en taux annuel (graphique 1.2), contre 2.6 pour cent au cours des deux premières années de la précédente reprise. Bien que la productivité ait tendance à progresser rapidement au tout début des phases d'expansion, ce phénomène intervient habituellement après une période de croissance ralentie ou même de baisse de la productivité, ce qui n'a été le cas ni avant ni pendant la récession de 2001. Comme l'investissement a été particulièrement faible durant la plus grande partie de cette période, la récente accélération de la productivité ne peut s'expliquer par un renforcement de l'intensité capitalistique. Les gains de productivité tiennent sans doute plutôt aux efforts faits par les entreprises pour mieux utiliser les capacités créées pendant la phase de forte croissance des investissements de la fin des années 90 (Kohn, 2003), entraînant par là même une amélioration de la productivité multifactorielle. Très probablement, la productivité accusera une décélération à mesure que l'expansion se rapprochera de son rythme de croisière. Les estimations actuelles du taux tendanciel de croissance de la productivité sont donc extrêmement incertaines, mais, pour l'heure, rien ne permet de penser que l'élévation du taux de croissance observée pendant la fin des années 90 sera totalement effacée.

La conjonction de gains de productivité considérables et d'un taux de croissance moyen du PIB modéré au cours de la reprise implique que le sous-emploi des capacités a persisté après la fin de la récession et jusque dans les premiers mois de 2003, l'écart conjoncturel se creusant pour s'établir aux environs de 2½ pour cent. Le fait que les capacités excédentaires sur le marché des produits n'aient commencé à se réduire que récemment concorde avec la baisse persistante de l'utilisation des capacités industrielles jusqu'à la fin du mois de juin et avec l'évolution du marché du travail qui n'a que depuis peu montré des signes d'amélioration, d'ailleurs timides. Bien que la précision des différentes statistiques

Graphique 1.2. **Coûts de main-d'œuvre, productivité et profits**
En pourcentage



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

du marché du travail ait été récemment contestée (voir encadré I.1), l'emploi total non agricole, qui constitue l'indicateur le plus largement utilisé, s'est contracté de 323 000 personnes entre la fin de la récession en novembre 2001 et mars 2004. Cette faiblesse apparente du marché du travail est confirmée par le fait que le taux de chômage a culminé en juin 2003, 18 mois après le point bas du cycle conjoncturel, à 6.3 pour cent, la baisse observée depuis lors tenant non seulement à une augmentation modérée de l'emploi (selon l'enquête auprès des ménages) mais aussi à un recul du taux d'activité, particulièrement prononcé dans le groupe d'âge 16-19 ans. Les différents indicateurs des rémunérations ne se sont guère accélérés ou décélérés. La capacité inutilisée des entreprises ne se résorbant que progressivement, et en l'absence de pressions sur les coûts de main-d'œuvre, l'inflation sous-jacente s'est nettement ralentie ces deux dernières années, mais elle s'est récemment stabilisée, si bien que le risque d'une véritable déflation dans le proche avenir apparaît désormais faible (voir chapitre III.).

Les conditions financières ont été détendues depuis le début de 2003. Bien que les rendements des bons du Trésor à long terme et les taux d'intérêt hypothécaires se situent actuellement à peu près au même niveau qu'alors, les écarts de rendement des titres des entreprises par rapport aux bons du Trésor se sont réduits comparativement à leur niveau antérieurement élevé (graphique I.3). De plus, le marché boursier s'est redressé, et les indices généraux ont effacé environ la moitié des pertes enregistrées entre le point haut de 2000 et le point bas de fin 2002. L'amélioration du marché d'actions et le dynamisme persistant du marché du logement ont entraîné le patrimoine net des ménages au quatrième trimestre 2003 au-dessus de son précédent niveau record du début de 2000. Malgré la rapide progression de la dette hypothécaire des ménages, l'endettement des propriétaires-occupants, mesuré par le rapport entre leurs obligations financières et leur revenu disponible, a diminué légèrement depuis fin 2002, dans la mesure où les taux hypothécaires sont restés faibles. Le ratio d'obligations financières des autres ménages a également diminué au cours de la même période. Le fait que les acquisitions nettes d'actifs financiers des ménages ont rapidement augmenté ces deux dernières années donne à penser que les emprunts hypothécaires ont largement servi à améliorer les bilans. Le bilan global du secteur des entreprises non financières s'est lui aussi assaini depuis la récession, les profits s'étant fortement raffermis alors que les dépenses d'équipement ne se sont redressées que depuis peu. Les entreprises ont également cherché à mettre à profit la faiblesse des taux d'intérêt en restructurant leur dette, et les paiements nets d'intérêt rapportés au PIB de ce secteur ont continué de baisser. Le dollar a poursuivi sa chute amorcée au début de 2002, se dépréciant d'environ 12 pour cent en termes pondérés par les échanges jusqu'en mars 2004 et effaçant environ la moitié de la hausse enregistrée depuis le début de 1997. Étant donné la forte dépréciation observée ces deux dernières années, la balance des biens et services a sans doute enrayé la dégradation rapide de son déficit d'environ 1 pour cent

Encadré 1.1. Des reprises sans emplois

Aux États-Unis, les deux principales sources des statistiques globales sur l'emploi sont la Current Population Survey (couramment appelée « enquête auprès des ménages ») et la Current Employment Statistics Survey (ou « enquête auprès des entreprises »). L'enquête auprès des ménages, réalisée chaque mois par le Bureau of Labor Statistics (BLS) et le Bureau of the Census, est fondée sur un échantillon aléatoire de quelque 60 000 ménages. Chaque ménage contacté est interrogé sur la situation au regard de l'emploi de chaque personne âgée de 16 ans ou plus, le but étant de déterminer combien de personnes ont actuellement un emploi, combien recherchent un emploi mais sont dans l'incapacité d'en trouver un, ou encore combien sont sans emploi et ne sont pas en recherche d'emploi. Bien que l'enquête auprès des ménages fournisse des informations sur le niveau et les modifications de l'emploi, la statistique la plus largement connue établie à partir de cette enquête est le taux de chômage. L'enquête auprès des établissements réalisée chaque mois par le BLS est fondée en revanche sur les registres des effectifs de quelque 400 000 entreprises industrielles ou commerciales, couvrant à peu près le tiers de l'emploi salarié total non agricole. De plus, avec un décalage de l'ordre d'un an, les estimations de l'emploi tirées de l'enquête auprès des établissements sont rapprochées d'un décompte à peu près complet de l'emploi salarié qui repose sur les chiffres des États concernant les cotisations d'assurance chômage. La statistique extraite de l'enquête auprès des établissements qui reçoit le plus d'attention est la variation mensuelle de l'emploi salarié non agricole.

Les divergences entre les modifications de l'emploi global révélées par les deux enquêtes ont largement retenu l'attention ces derniers temps parce qu'elles ont abouti à des analyses assez différentes sur le point de savoir dans laquelle mesure la reprise actuelle est une reprise « sans emplois ». Alors que, selon l'enquête auprès des ménages, l'emploi a progressé de plus de 1.5 million au cours des deux années ayant suivi le point bas du cycle en novembre 2001, il aurait reculé, selon l'enquête auprès des établissements, de 844 000¹. Cette divergence résulte en partie de la couverture différente des deux enquêtes. Dans l'enquête auprès des ménages, l'emploi couvre les travailleurs indépendants individuels, les travailleurs familiaux non rémunérés, le personnel domestique privé et les travailleurs agricoles, aucune de ces catégories n'étant en revanche prise en compte dans l'emploi salarié tel qu'il est calculé sur la base de l'enquête auprès des établissements. Par ailleurs, l'enquête auprès des ménages compte le nombre de personnes employées tandis que l'enquête auprès des établissements compte le nombre d'emplois, de sorte qu'un individu titulaire de deux emplois est comptabilisé une fois dans l'enquête auprès des ménages et deux fois dans l'enquête auprès des établissements. Le Table 1.3 donne une estimation approximative des effets de ces différences de couverture². On constate une légère réduction de l'écart entre les modifications révélées par les deux enquêtes, notamment parce que la progression de l'emploi agricole et le nombre de travailleurs indépendants ont été inhabituellement importants pendant la présente reprise. Néanmoins, même en faisant la part de ces différences, l'emploi selon l'enquête auprès des ménages aurait progressé d'environ 900 000 au cours des deux années écoulées depuis la fin de la récession.

Encadré 1.1. **Des reprises sans emplois** (suite)Tableau 1.3. **Réconciliation des chiffres de l'emploi tirés de l'enquête auprès des ménages et de l'enquête auprès des entreprises**

Données désaisonnalisées, en milliers

	Novembre 2001	Novembre 2003	Variation
Emploi dans l'optique des ménages ¹	136 602	138 158	1 556
Moins :			
Agriculture ¹	2 234	2 411	177
Travailleurs indépendants ¹	8 878	9 515	637
Travailleurs privés et familiaux non rémunérés ¹	901	855	-46
Pluriactifs ¹	7 171	7 282	111
Emploi dans l'optique des ménages, corrigé	131 760	132 659	899
Emploi salarié non agricole (enquête auprès des établissements)	130 871	130 027	-844

1. Données ajustées en fonction des actualisations des estimations démographiques.

Source : Bureau of Labor Statistics ; calculs de l'OCDE.

On est donc amené à se demander laquelle de ces deux enquêtes il conviendrait de privilégier. De l'avis de certains, l'enquête auprès des établissements commence par sous-estimer l'emploi au tout début des phases d'expansion parce que la majeure partie des emplois sont créés par des entreprises nouvellement constituées qui sont systématiquement sous-représentées dans le panel examiné³. Néanmoins, le BLS s'est activement employé à améliorer les ajustements apportés aux données brutes pour tenir compte des créations et des disparitions d'entreprises. De plus, les révisions apportées au niveau de l'emploi en mars 2002 et mars 2003 à la suite des exercices de comparaison ont été toutes deux négatives. On a vu qu'après l'exercice de comparaison, les chiffres de l'emploi tirés de l'enquête auprès des établissements sont fondés sur un décompte à peu près complet de l'emploi salarié. En revanche, les estimations de l'emploi découlant de l'enquête auprès des ménages sont obtenues en rapportant les réponses des 60 000 ménages interrogés à la population globale. Elles sont donc sensibles aux estimations démographiques, et certains signes donnent à penser que ces dernières années, la population pourrait avoir augmenté plus lentement que ne le supposaient les estimations démographiques utilisées dans l'enquête auprès des ménages (Juhn et Potter, 1999 ; Nardone *et al.*, 2003). Si tel était le cas, les chiffres de l'emploi résultant de l'enquête auprès des ménages seraient surestimés. En résumé, aucune des deux enquêtes ne donne une image parfaitement exacte de l'emploi, mais on ne peut négliger le tableau plus pessimiste qui se dégage de l'enquête auprès des entreprises.

Encadré 1.1. **Des reprises sans emplois** (suite)

On trouvera au Table 1.4 un certain nombre de données rétrospectives permettant de déterminer si la reprise actuelle est ou non créatrice d'emplois. Les trois premières lignes donnent une idée de la gravité des deux dernières récessions à la lumière des indicateurs du marché du travail examinés plus haut et les comparent à la moyenne des six récessions antérieures, en utilisant les dates retenues par le National Bureau of Economic Research (NBER). Plus précisément, ce tableau indique la baisse en pourcentage de l'emploi depuis son point haut, lequel se situe habituellement juste avant le début de la récession, jusqu'à son point bas, lequel se situe habituellement peu après la fin de la récession, de même que l'augmentation du taux de chômage depuis son point bas jusqu'à son point haut. Au regard de ces trois indicateurs, les deux dernières récessions ont été légèrement moins sévères que la moyenne des six précédentes, mais la différence n'est pas très sensible. Ainsi, la lourdeur des reprises du marché du travail après les deux dernières récessions ne s'explique pas uniquement par la faiblesse des pertes d'emploi intervenues au cours de ces épisodes. Les trois lignes suivantes font apparaître les modifications en pourcentage de l'emploi et la variation du taux de chômage au cours des 24 mois suivant la fin de la récession. Au regard de ces indicateurs, les deux dernières récessions sont effectivement très différentes des cinq précédentes (on omet la récession de 1980 parce que moins de 24 mois s'écoulent avant le début de la récession suivante). Cette impression est confirmée par le moment auquel se situe le point haut du taux de chômage : 15 mois après la fin de la récession de 1991, et 19 mois après la fin de la récession de 2001, contre 5 mois en moyenne à la suite des six récessions précédentes.

Tableau 1.4. **Indicateurs du marché du travail pendant et après les récessions**

	Récession		
	Moyenne 1957-82	1991	2001
Contraction de l'emploi entre son pic et son creux, en pourcentage			
Enquête auprès des ménages	1.8	1.5	1.5
Enquête auprès des établissements	2.5	1.5	2.0
Hausse du taux de chômage entre son creux et son pic, en points de pourcentage	3.2	2.8	2.4
Variation sur les 24 premiers mois de l'expansion ²			
Emploi (en pourcentage)			
Enquête auprès des ménages ¹	5.2	1.6	1.1
Enquête auprès des établissements	6.6	1.3	-0.6
Taux de chômage (points de pourcentage)	-1.7	0.2	0.3
Variation sur les 8 premiers trimestres de l'expansion ²			
Productivité (en pourcentage, taux annuel)	3.8	3.0	4.7

1. Correction faite des mises à jour des estimations démographiques.

2. Récession de 1980 non prise en compte dans les moyennes 1957-82.

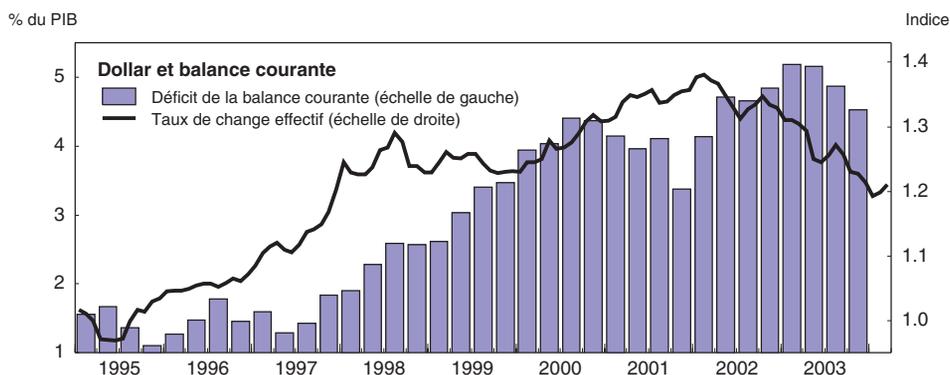
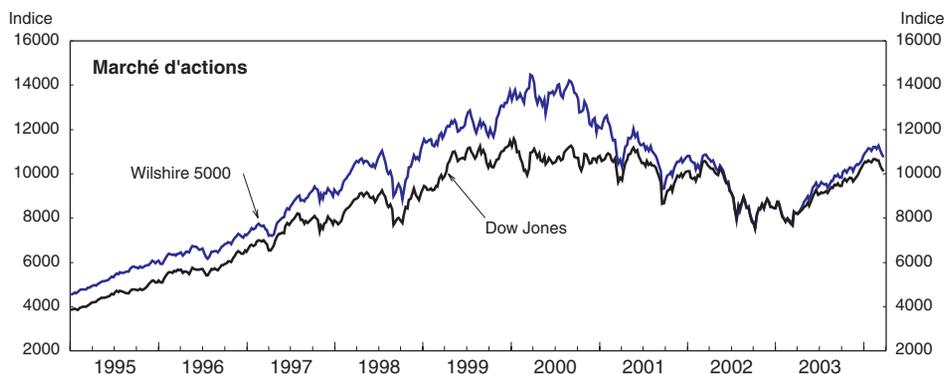
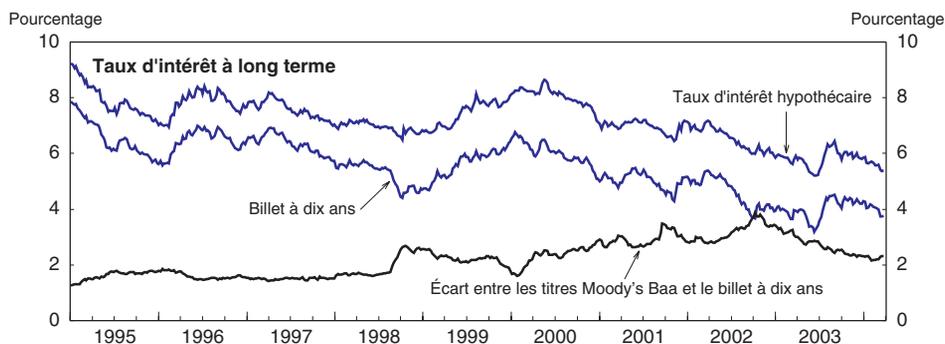
Source : US Bureau of Labor Statistics ; calculs de l'OCDE.

Encadré 1.1. Des reprises sans emplois (suite)

Les raisons pour lesquelles l'évolution du marché du travail au cours des deux dernières reprises a été différente des tendances antérieures ne sont pas encore bien comprises. Selon une étude récente (Groshen et Potter, 2003), le changement structurel, mesuré par la hausse ou la baisse tendancielle de l'emploi dans différentes branches d'activité, pourrait expliquer la faiblesse durable du marché du travail. Ces auteurs ont constaté qu'au cours des deux dernières récessions, à la différence des récessions antérieures, les branches d'activité dans lesquelles l'emploi avait baissé pendant la récession ont vu ce mouvement se poursuivre après la récession, alors que bon nombre des branches qui avaient créé des emplois pendant la récession ont continué sur cette voie. L'affaiblissement du caractère conjoncturel de l'emploi au sein des branches d'activité corrobore le fait que la grande majorité des licenciements opérés au cours des récentes récessions ont été permanents et non pas temporaires. Outre le changement structurel, un autre facteur ayant joué un rôle au cours de la reprise la plus récente a certainement été la forte croissance de la productivité. Ainsi qu'il apparaît à la dernière ligne du Table 1.4, la production horaire dans le secteur des entreprises non agricoles a progressé beaucoup plus vite pendant les huit premiers trimestres de la reprise actuelle que pendant les périodes précédentes comparables, et même plus vite que pendant les deux années ayant suivi chacune des sept récessions précédentes. En l'absence d'une reprise proportionnelle de la demande, les entreprises ont pu accroître suffisamment leur production sans augmenter leurs effectifs. Enfin, la dégradation de la balance commerciale des États-Unis au cours des dix dernières années est probablement indissociable de l'accélération de la baisse tendancielle à long terme de l'emploi manufacturier, dans la mesure notamment où une importante partie de la modification des courants d'échanges a concerné les produits manufacturés (Bernanke, 2003). En fait, l'emploi dans les industries manufacturières a diminué de près de 1.3 million au cours des 24 mois suivant la fin de la récession, soit nettement plus que la baisse de l'emploi salarié total pendant cette période.

1. Les chiffres de l'emploi tirés de enquête auprès des ménages ont été ajustés pour tenir compte des mises à jour des statistiques démographiques que le BLS n'applique pas de manière rétroactive.
2. La réconciliation n'est qu'approximative parce que le chiffre des détenteurs d'emplois multiples couvre par exemple les travailleurs indépendants et les travailleurs agricoles, mais le simple fait d'ajouter ce chiffre ne corrige pas celui des personnes occupant plus de deux emplois. De plus, aucune correction n'est opérée pour les absences non rémunérées, qui sont comptabilisées avec l'emploi dans l'enquête auprès des ménages et non dans l'enquête auprès des établissements. On trouvera dans Nardone *et al.* (2003) une réconciliation plus détaillée des estimations de l'emploi en 1994 et en 2000, faisant intervenir des données qui ne sont pas publiées régulièrement par le BLS.
3. Kitchen (2003) présente un certain nombre d'éléments montrant que dans le passé, l'enquête auprès des établissements sous-estimait au départ la croissance de l'emploi pendant les premiers stades des phases d'expansion. Néanmoins, il n'est pas certain que ce soit encore le cas, étant donné les modifications méthodologiques opérées par le BLS ces dernières années.

Graphique 1.3. Indicateurs financiers et balance des opérations courantes



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

du PIB début 1997 à 4.6 pour cent au deuxième trimestre 2003, pour le réduire légèrement au second semestre (tableau 1.5). Les exportations ont mis un certain temps à se redresser, la croissance des marchés d'exportation restant peu dynamique, tandis que les importations augmentaient au même rythme après avoir marqué une courte pause pendant la récession. Comme on le verra plus loin, les États-Unis ne connaissent encore à ce stade aucune difficulté pour financer le déficit de leurs opérations courantes, notamment parce que, à la faveur de perspectives plus favorables que dans les autres grandes régions économiques, ils continuent d'attirer les investissements étrangers. Il semble en outre peu probable que la dépréciation du dollar suffise à elle seule à inverser sensiblement la tendance du solde extérieur.

Tableau 1.5. **Balance des paiements**
Milliards de dollars, données désaisonnalisées, taux annuel

	2001	2002	2003	2002	2003			
				T4	T1	T2	T3	T4
Balance des opérations courantes	-394	-481	-542	-514	-557	-559	-541	-510
<i>dont :</i>								
Exportations de biens, services et revenus	1 285	1 230	1 294	1 244	1 239	1 246	1 294	1 398
Importations de biens, services et revenus	1 632	1 652	1 768	1 697	1 727	1 737	1 768	1 839
Transferts unilatéraux nets à l'étranger	-47	-59	-68	-62	-70	-68	-67	-69
Soldes :								
Biens	-427	-483	-549	-529	-544	-552	-545	-557
Services non facteurs	69	65	59	65	58	56	58	65
Revenus d'investissements	11	-4	17	12	-1	5	12	50
Transferts privés	-29	-37	-41	-39	-41	-40	-39	-44
Transferts du secteur public	-17	-22	-27	-23	-29	-28	-28	-25
<i>Pour mémoire :</i>								
En pourcentage du PIB								
Solde de la balance courante	-3.9	-4.6	-4.9	-4.8	-5.2	-5.2	-4.9	-4.5
Actifs étrangers aux États-Unis (flux)	7.6	6.7	7.8	7.4	9.0	9.7	4.3	8.2
Actifs des États-Unis à l'étranger (flux)	-3.5	-1.7	-2.5	-1.7	-3.8	-4.1	-0.5	-1.8
Position nette	4.1	5.0	5.2	5.7	5.3	5.5	3.8	6.4
Écart statistique	-0.2	-0.4	-0.3	-0.9	-0.1	-0.3	1.1	-1.9

Source : Bureau of Economic Analysis.

L'orientation de la politique économique

La politique monétaire est demeurée très accommodante depuis que la récession a pris fin dans les derniers mois de 2001. À en croire la plupart des indi-

cateurs, le taux des fonds fédéraux en termes réels a fluctué autour de zéro ou a été négatif ces deux dernières années. L'effet expansionniste ainsi exercé a été transmis à l'économie par le biais des très faibles rendements des titres privés et publics à long terme, ce qui s'est traduit par des taux hypothécaires exceptionnellement bas et, notamment depuis le creux boursier de fin 2002, par l'offre de moyens de financement à faible coût pour les entreprises. Après les mesures résolues de détente prises en 2001, la Réserve fédérale a maintenu à 1.75 pour cent son objectif concernant les fonds fédéraux pendant la majeure partie de l'année 2002. Lors de sa réunion de novembre 2002, le Comité fédéral de l'open market (Federal Open Market Committee, FOMC) a réduit à nouveau de 50 points de base l'objectif concernant le taux des fonds fédéraux, face aux signes de nouvelle décélération de la production et de lourdeur persistante du marché du travail. Il a attribué l'atonie des marchés des produits et du travail à l'aggravation des incertitudes, en partie du fait de risques géopolitiques accrus. Les gains de productivité demeurant soutenus, la faible croissance du PIB à la fin de 2002 et au début de 2003 a entraîné de nouveau un creusement sensible de l'écart conjoncturel, et a par là même intensifié les pressions désinflationnistes. La déclaration qui a suivi la réunion de mai 2003 du FOMC a été interprétée par les marchés comme indiquant que le FOMC était préoccupé par le risque d'une nouvelle et forte désinflation, et le recul de différents indicateurs des anticipations inflationnistes au cours du printemps 2003 a donné à penser que cette préoccupation était partagée par le secteur privé. Lors de sa réunion de juin 2003, le FOMC a réduit à nouveau de 25 points de base l'objectif concernant le taux des fonds fédéraux pour le ramener à 1 pour cent. À peu près à la même date sont apparus les premiers signes indiquant que la reprise commençait enfin à s'accélérer, et au cours des semaines suivantes, les taux d'intérêt à long terme ont effacé les baisses antérieures. Depuis lors, le risque de voir la reprise marquer à nouveau le pas s'est estompé, et la politique monétaire vise désormais à favoriser le raffermissement de l'activité en indiquant qu'en présence d'une inflation extrêmement faible, la politique monétaire pourrait demeurer accommodante « pendant une période considérable », et que le FOMC estime pouvoir « se montrer patient avant d'abandonner sa politique accommodante ».

La politique budgétaire a elle aussi continué de soutenir la demande globale avec une forte progression des achats publics de biens et de services et de nouvelles réductions des impôts sur les personnes physiques et les sociétés. Les achats réels de biens et de services aux niveaux de l'État fédéral, des États et des collectivités locales ont globalement progressé à un taux annuel de 3½ pour cent depuis le début de 2001, soit à peu près trois fois plus vite qu'au cours de la précédente décennie. Les dépenses au titre de la défense et de la sécurité intérieure ont bien évidemment connu une forte progression depuis septembre 2001, mais les autres dépenses discrétionnaires se sont elles aussi rapidement accrues. À la suite des deux importantes séries de réductions d'impôts et d'incitations à

l'investissement de juin 2001 et mars 2002, la législation adoptée en mai 2003 concernant les recettes a avancé la date de bon nombre de réductions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques initialement votées en 2001, élargi les incitations à l'investissement précédemment mises en œuvre et allégé l'imposition des dividendes des sociétés et des gains en capital à long terme. En particulier, les réductions des taux marginaux d'imposition du revenu des personnes physiques ont non seulement dopé de manière opportune les revenus des ménages, mais elles devraient aussi avoir des effets positifs sur l'offre de main-d'œuvre à long terme. Néanmoins, la conjonction de la forte augmentation des dépenses publiques, des réductions de l'impôt sur le revenu et de la chute libre des rentrées fiscales du fait de la forte réduction des réalisations de plus-values a entraîné un gonflement des déficits de l'État fédéral et de sérieuses difficultés budgétaires au niveau des États. Le déficit du budget unifié du gouvernement fédéral est passé de 1.5 pour cent du PIB au cours de l'exercice 2002 à 3.5 pour cent pour l'exercice 2003.

Perspectives et risques à court terme

Les perspectives à court terme de l'économie des États-Unis sont favorables (tableau 1.6). Le rythme de l'expansion, très rapide ces derniers temps, devrait se modérer au cours des prochains trimestres, mais la croissance du PIB serait supérieure à son taux potentiel (environ 3¼ pour cent) dans l'avenir prévisible¹. La forte dépréciation du dollar – d'environ 12 pour cent en termes pondérés par les échanges par rapport à son point haut du début de 2002 – et l'accélération progressive de la demande mondiale devraient réduire l'effet de freinage exercé par le solde extérieur sur la croissance. Il se pourrait cependant que l'amélioration du commerce extérieur ne soit pas suffisamment sensible pour ramener le déficit des opérations courantes nettement en dessous de 5 pour cent du PIB. Les dépenses de consommation bénéficieront d'un nouveau coup de fouet au début de 2004 avec les importants remboursements au titre de l'impôt sur le revenu – les réductions d'impôts ayant un effet rétroactif au début de 2003 –, et elles devraient rester soutenues par la suite, l'accroissement de l'emploi commençant à avoir un effet positif sur les revenus des ménages. L'investissement fixe des entreprises devrait augmenter rapidement, bien que la venue à expiration à la fin de 2004 des dispositions concernant le passage partiel en charges freinera probablement la croissance des dépenses d'équipement au début de 2005. Pour sa part, l'investissement résidentiel tendra à faiblir après son extraordinaire embellie récente, dans la mesure notamment où l'on suppose que la politique monétaire se durcira à compter du milieu de 2004, de sorte que les taux d'intérêt à long terme pourraient alors augmenter notablement. Néanmoins, grâce à l'impulsion fournie par la consommation et l'investissement, le PIB réel devrait continuer de croître à un taux de 3¾ pour cent même si les dépenses fédérales accusent une décélération en 2005 une fois arrivée à son terme l'actuelle série

Tableau I.6. **Perspectives à court terme**¹
 Pourcentage de variation par rapport à la période précédente, en volume
 (dollars de 2000, indice en chaîne, taux annuels désaisonnalisés)

	2003			2004			2003	2004	2005
	T4	T1	T2	T1	T2				
Consommation privée	3.2	3.4	3.3				3.1	3.7	3.1
Consommation publique	0.7	3.3	3.4				3.9	2.5	1.9
Formation brute de capital fixe									
Résidentiel privé	7.9	3.0	3.0				7.5	6.1	1.9
Non résidentiel privé	10.9	5.8	8.9				3.0	9.1	8.9
Public	-3.6	4.2	4.2				1.5	3.7	3.5
Demande intérieure finale	3.6	3.6	3.8				3.4	4.1	3.5
Formation de stocks ²	0.7	0.3	0.2				-0.1	0.3	0.2
Demande intérieure totale	4.3	4.0	4.1				3.3	4.4	3.7
Exportations de biens et services	20.5	2.0	12.0				2.0	9.7	10.6
Importations de biens et services	16.4	1.5	9.0				4.0	7.3	8.1
Solde extérieur ²	-0.4	0.0	-0.1				-0.4	-0.1	-0.1
PIB aux prix du marché	4.1	4.1	4.1				3.1	4.5	3.7
Déflateur des prix du PIB	1.5	1.6	1.0				1.7	1.3	1.3
Déflateur de la consommation privée	1.0	2.2	0.9				1.8	1.3	1.1
Écart de production	-1.3	-0.8	-0.5				-2.0	-0.5	0.0
Production potentielle	3.2	2.3 ³	3.3				3.2	2.9 ³	3.2
Taux de chômage	5.9	5.6	5.6				6.0	5.5	5.2
Taux des fonds fédéraux	1.0	1.0	1.0				1.1	1.2	2.8
Taux des emprunts d'État à dix ans	4.3	4.0	4.2				4.0	4.4	5.3
Capacité de financement des administrations publiques									
En milliards de dollars	-485.3	-573.7	-578.2				-522.4	-574.7	-495.4
En pourcentage du PIB	-4.3	-5.0	-5.0				-4.8	-4.9	-4.1
Balance des opérations courantes									
En milliards de dollars	-510.5	-540.7	-554.0				-541.9	-561.6	-604.2
En pourcentage du PIB	-4.5	-4.7	-4.8				-4.9	-4.8	-4.9
Taux d'épargne des ménages ⁴	1.7	2.1	2.3				2.1	2.5	2.8

1. Prévisions préliminaires établies pour le n° 75 des *Perspectives économiques*.

2. Contribution à la croissance en volume du PIB.

3. Les valeurs pour 2004 T1 et 2004 sont inférieures au taux de croissance tendancielle de 3.2 pour cent en raison d'ajustements démographiques par le BLS.

4. Définition de l'OCDE.

Source : OCDE.

d'augmentations. Le résultat final devrait être la disparition de l'écart conjoncturel à la mi-2005. Les capacités inutilisées ne diminuant que progressivement, l'inflation sous-jacente se maintiendra probablement à un niveau proche de son faible taux actuel au cours des deux prochaines années.

Des risques non négligeables entourent ces perspectives, mais ils paraissent mieux équilibrés aujourd'hui qu'aux tout premiers stades de la reprise. Côté positif, la vigueur récente des gains de productivité pourrait déclencher un autre cycle d'optimisme concernant les bénéfices des entreprises et les revenus des ménages et soutenir l'investissement des premières et les dépenses des seconds. La vigueur persistante des gains de productivité empêcherait probablement aussi l'inflation de s'accélérer dans un proche avenir et permettrait à la politique monétaire de rester inchangée plus longtemps que prévu. À l'inverse, il est difficile de savoir à quel rythme s'estompent les facteurs qui ont freiné l'embauche des entreprises. Si ces dernières continuent de témoigner d'une grande prudence dans leur recrutement, la consommation pourrait accuser une décélération plus accentuée qu'on ne le prévoit actuellement, une fois disparue l'impulsion fournie par les réductions d'impôts. De plus, compte tenu du spectaculaire gonflement de la construction résidentielle, l'investissement immobilier pourrait se contracter plus fortement à partir du moment où les taux d'intérêt à long terme commenceront à monter. L'ampleur des déficits du budget fédéral et de la balance des opérations courantes aggrave le risque de mouvements désordonnés des taux de change et d'une hausse plus importante que prévu des taux d'intérêt à long terme, ce qui pourrait étouffer la reprise de l'investissement des entreprises. Enfin, si la productivité devait accuser une décélération plus marquée que prévu et si la diminution du taux d'activité se révélait plus durable, les capacités excédentaires seraient réduites plus rapidement et les anticipations inflationnistes pourraient se renforcer, appelant un durcissement plus rapide de la politique monétaire.

Principaux enjeux

Même si l'économie des États-Unis a remarquablement résisté aux puissants chocs qui auraient pu l'ébranler et si l'on s'attend à court terme à la poursuite d'une croissance soutenue, un certain nombre de problèmes subsistent auxquels il faudra remédier pour que l'expansion demeure vigoureuse en moyenne et longue période. Il importe que le déficit extérieur, dont l'ampleur est inhabituelle à ce stade du cycle et qui paraît difficilement tenable à ses niveaux actuel et prévisible, soit corrigé de manière ordonnée. Ceci exigera essentiellement de réduire le déficit budgétaire, exceptionnellement élevé, et d'asseoir les finances publiques sur une base durable – question qui fait l'objet du prochain chapitre. Les chapitres suivants abordent trois autres défis : le maintien de la stabilité des prix par le biais d'une gestion monétaire adéquate et d'ajustements du cadre actuel ; le rétablissement de la confiance des marchés financiers, ébranlée par les scandales liés à la gestion des entreprises ; et le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits, à l'appui d'une croissance plus rapide de la productivité. La présente *Étude* traite essentiellement des efforts visant à assurer la solidité de l'expansion. Mais il existe d'autres enjeux importants, dont ceux qui concernent le développement du capital humain, l'environnement et les

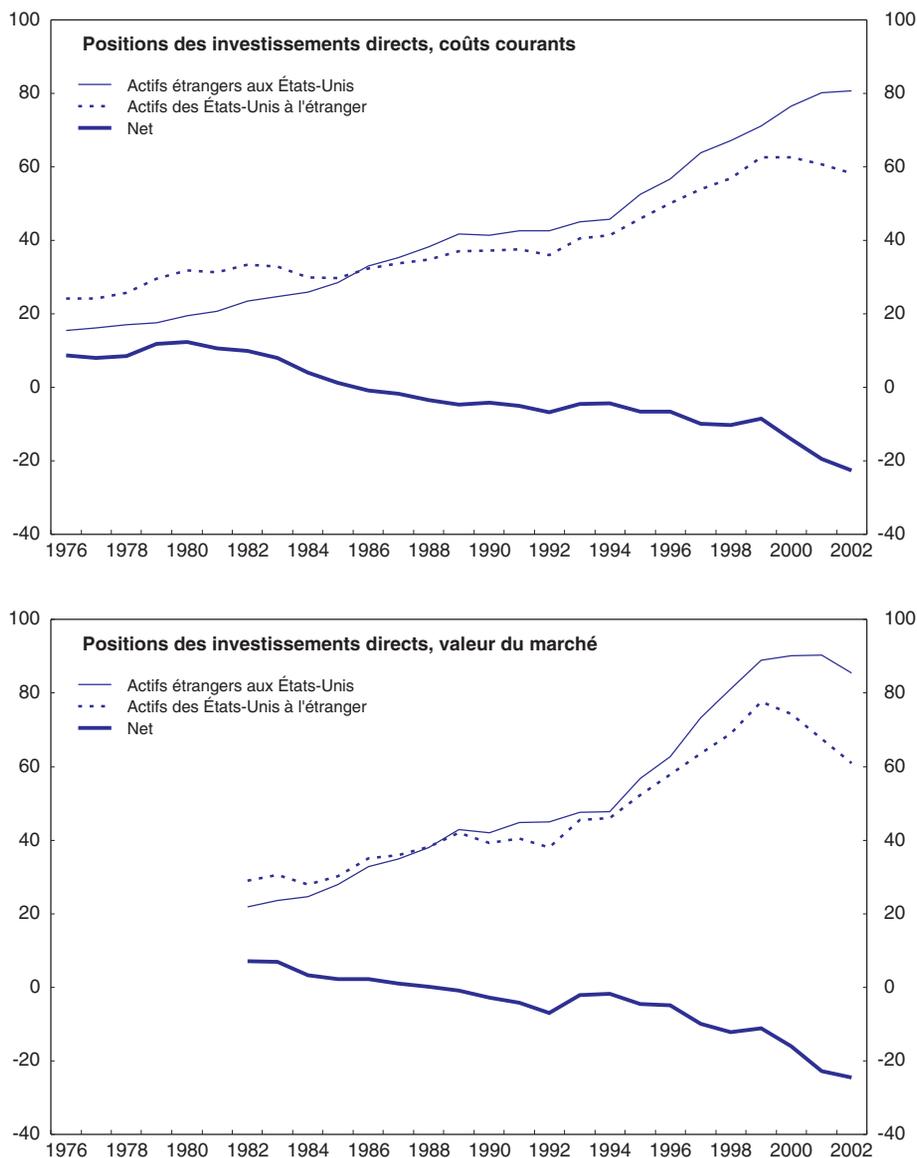
questions sociales, rapidement évoqués à la fin de ce chapitre dans la mesure où ils ont été largement analysés dans de précédentes Études. On trouvera à l'annexe 1.A1 une vue d'ensemble des progrès de la réforme structurelle.

Corriger le déficit extérieur

La balance extérieure courante, qui avait systématiquement dégagé de légers excédents depuis la fin du 19^e siècle, s'est soldée par d'importants déficits pendant la majeure partie des vingt dernières années. Aux alentours de 5 pour cent du PIB en 2003, le déficit de la balance des opérations courantes a atteint un niveau sans précédent, même s'il a baissé quelque peu en cours d'année. En conséquence, la position nette des investissements internationaux des États-Unis, qui avait été plus ou moins équilibrée à la fin des années 80, est récemment devenue négative pour un montant de l'ordre de 25 pour cent du PIB (graphique 1.4). Dans une certaine mesure, le creusement du déficit extérieur reflète une propension à importer et une expansion économique plus fortes qu'à l'étranger, l'écart de croissance s'élargissant depuis le milieu des années 90 (pour atteindre plus de ½ pour cent vis-à-vis de la zone OCDE et près de 1 pour cent vis-à-vis de l'Union européenne). On pourrait considérer qu'il n'y a pas lieu de trop se préoccuper de la dégradation de la balance courante dans la mesure où elle a été liée aux chocs positifs enregistrés au niveau de la productivité, qui ont non seulement attiré des capitaux étrangers mais aussi suscité une baisse de l'épargne, les ménages anticipant l'accélération future de la hausse de leurs revenus réels (« lissage de la consommation »). De plus, des facteurs particuliers sont intervenus : tandis que la hausse du dollar a joué un rôle, si l'amélioration cyclique habituelle a fait défaut au cours de la récente récession, l'une des raisons peut en être le fléchissement de la demande internationale de biens liés aux TIC, qui a frappé de plein fouet les exportateurs des États-Unis. Plus fondamentalement cependant, le déséquilibre extérieur traduit un écart grandissant entre l'investissement et l'épargne au plan interne (graphique 1.5, partie A). Pendant la seconde moitié des années 90, cet écart a été partiellement maîtrisé par une augmentation de l'épargne publique, mais la situation s'est ultérieurement inversée lorsque le budget est redevenu déficitaire (partie B). Dans le même temps, bien que le secteur privé ait éliminé son déficit financier grâce à la réduction des dépenses d'investissement des entreprises, son solde épargne/investissement est resté plus faible qu'au stade correspondant de la plupart des reprises antérieures en raison de la faiblesse persistante du taux d'épargne des ménages.

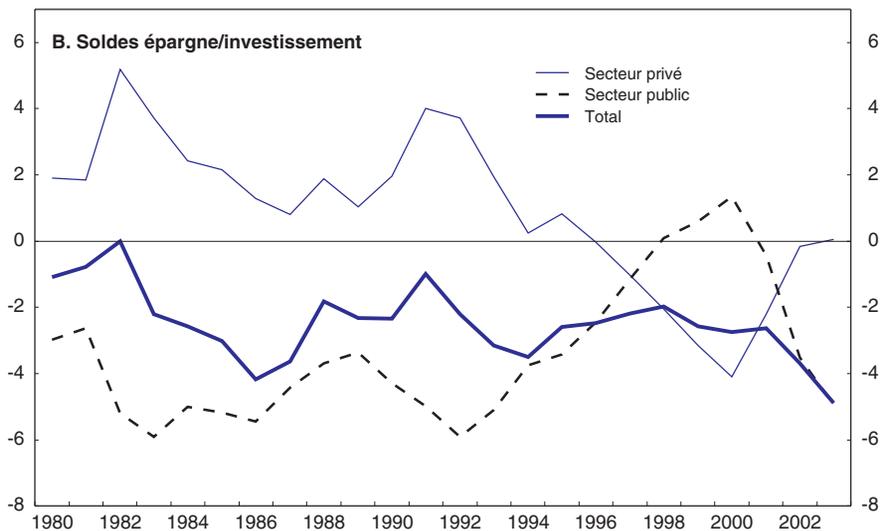
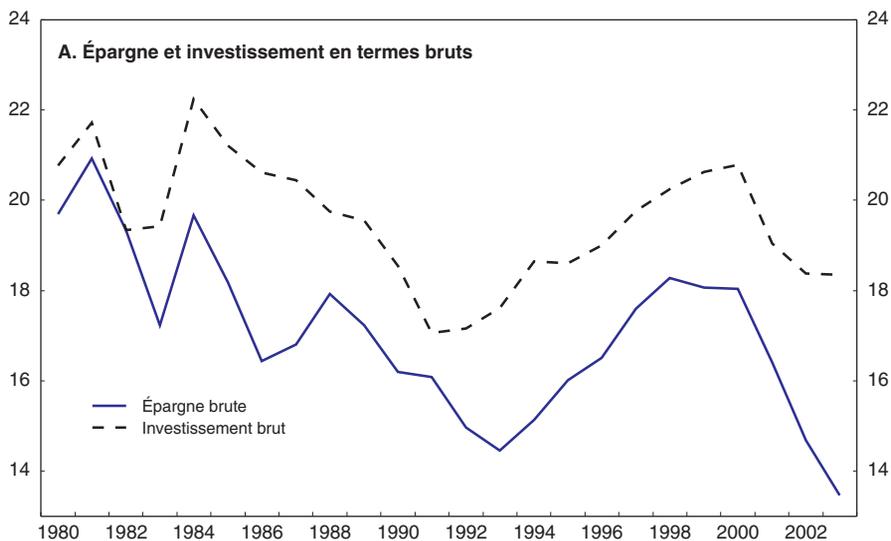
Un déficit important et persistant de la balance des opérations courantes laisse présager une augmentation des paiements en raison de la position de plus en plus négative des investissements internationaux, et des difficultés grandissantes à les financer. Néanmoins, l'accumulation de créances extérieures nettes sur les résidents des États-Unis est relativement récente, et le coût net du service

Graphique 1.4. **Position nette des investissements internationaux des États-Unis**
En fin d'année, en pourcentage du PIB



Source : Bureau of Economic Analysis.

Graphique 1.5. **Épargne et investissement en termes bruts**
En pourcentage du PIB



Source : Bureau of Economic Analysis.

de la dette est donc encore très faible. Et dans la mesure où les entrées de capitaux étrangers ont contribué à accélérer les gains de productivité, le renforcement de la croissance du PIB qui en est résulté améliore la capacité du pays à assurer le service de sa dette. Néanmoins, même si l'expansion économique des États-Unis est à nouveau plus vigoureuse que celle de la plupart des autres pays, les investisseurs étrangers pourraient dans l'avenir devenir moins désireux de financer l'écart entre les dépenses et la production américaines. De fait, tout en restant élevées, les entrées de capitaux privés aux États-Unis se sont quelque peu ralenties ces deux dernières années. Bien que les gouvernements – notamment ceux de la Chine et du Japon – aient accéléré leurs achats d'actifs américains (tableau 1.7), ce ralentissement a sans doute contribué à la baisse du dollar sur les marchés des changes depuis le début de 2002 (voir chapitre IV.). Les États-Unis sont cependant mieux à même que d'autres pays déficitaires de faire face à un endettement extérieur, dans la mesure où il leur est possible de financer leur déficit extérieur avec une monnaie de réserve (Greenspan, 2003). De fait, moins de 10 pour cent des engagements étrangers globaux des États-Unis sont actuellement libellés dans des monnaies autres que le dollar.

À plus long terme, le poids des investissements des États-Unis dans les portefeuilles mondiaux influera de plus en plus sur les déficits de balance

Tableau 1.7. **Entrées de capitaux aux États-Unis**

Milliards de dollars

	1999	2000	2001	2002	2003
Achats officiels étrangers de titres du Trésor américain	12.2	-10.2	10.7	43.1	128.5
Achats officiels étrangers d'autres titres d'État	20.4	40.9	20.9	30.4	24.8
Autres achats officiels d'actifs des États-Unis	11.0	7.0	-26.6	21.3	54.4
Investissement direct étranger	289.4	321.3	151.6	39.6	82.0
Autres achats étrangers de titres du Trésor américain	-44.5	-76.9	-7.4	96.2	139.9
Autres achats étrangers d'autres titres américains	298.8	455.3	406.6	291.5	238.7
Autres achats étrangers non inclus ailleurs	152.9	288.8	209.7	184.8	188.5
Entrées totales	740.2	1 026.1	765.5	707.0	856.7
<i>Pour mémoire :</i>					
Achats américains d'actifs financiers à l'étranger	-503.6	-569.8	-349.9	-179.0	-277.7
Déficit de la balance courante	290.8	411.5	393.7	480.7	541.8
Stock d'actifs officiels étrangers aux États-Unis	-	-	-	-	1 343.1
Détenus sous la forme de titres du Trésor	-	-	-	-	827.3
Détenus par des entités asiatiques	-	-	-	-	928.1

Source : Bureau of Economic Analysis.

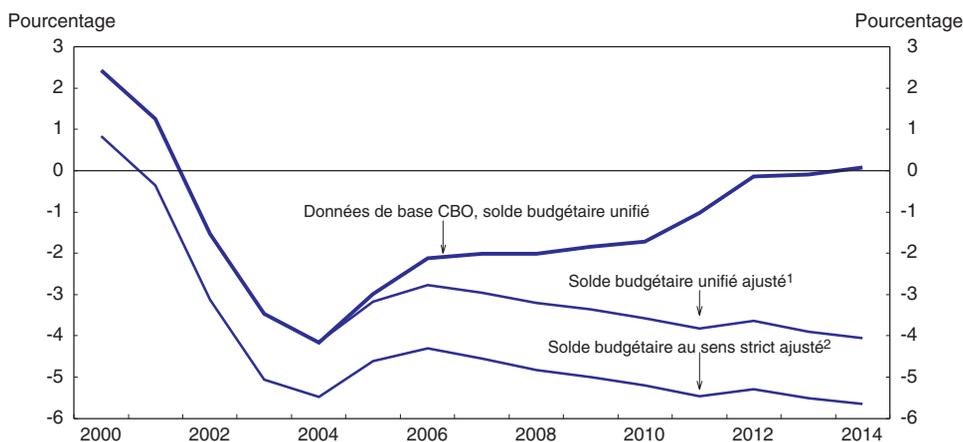
courante. L'allocation marginale des actifs des États-Unis dans le portefeuille mondial a fortement augmenté pendant les années 90, représentant l'essentiel de l'accroissement du patrimoine financier net hors des États-Unis intervenu au début de cette décennie. L'accumulation extérieure d'actifs des États-Unis se ralentira probablement s'ils en viennent à représenter une part trop importante du portefeuille mondial. Quant à savoir à quel moment cette part deviendra « trop importante », cela dépendra de la confiance dans l'aptitude de l'emprunteur à faire face à ses obligations et des taux de rendement relatifs attendus, encore que les gouvernements aient d'autres motivations que le secteur privé. Après s'être élargie pour dépasser les deux tiers des réserves mondiales de change des banques centrales pendant les années 90, la part du dollar des États-Unis a légèrement diminué tandis que celle de l'euro augmentait pour atteindre près d'un cinquième. Il est cependant possible que les importants achats d'actifs en dollars opérés par les banques centrales au cours de l'année écoulée, en vue de limiter les mouvements des taux de change, aient inversé ou interrompu cette tendance (abstraction faite des effets de change). À peu près la moitié des avoirs privés internationaux sont libellés en dollars, et un tiers en euros. Si les investisseurs mondiaux cherchent à se diversifier davantage en élargissant la part de leurs actifs autres qu'en dollars, les dépenses des États-Unis devront alors s'aligner plus étroitement sur la production, dont une plus large part devra être exportée (Kohn, 2004). De ce point de vue, la dépréciation du dollar jouera un rôle positif malgré ses répercussions sur la croissance extérieure, et donc sur les exportations des États-Unis. Un problème essentiel est celui de savoir quelles catégories de dépenses intérieures devront supporter l'essentiel de l'effort de rigueur. L'offre d'épargne étrangère étant réduite, l'épargne intérieure devra augmenter, ou l'investissement – qui n'est pas particulièrement élevé comparativement aux autres pays bien qu'il soit apparemment très efficient – devra être diminué. Il est possible d'accroître l'épargne en diminuant la consommation des ménages par rapport à leurs revenus ou en diminuant les dépenses publiques par rapport à la fiscalité. Si les perspectives budgétaires ne se modifient pas, et à moins que l'on constate une très forte hausse de l'épargne privée, c'est l'investissement qui devra sans doute s'ajuster. Il en résulterait des taux d'intérêt réels plus élevés qu'ils ne le seraient sans cela, impliquant au bout du compte un ralentissement de la croissance du stock de capital, de la productivité et du potentiel économique, ce qui réduirait par là même l'intérêt relatif des actifs américains. En conséquence, d'une manière ou d'une autre, la situation résultant de la conjonction d'un fort déficit de la balance courante et d'importantes entrées de capitaux devra se dénouer, le moment et la nature de l'ajustement demeurant incertains.

Assurer la viabilité des finances publiques et la discipline budgétaire

Il sera essentiel de freiner le déficit des finances publiques pour éviter de léguer une lourde charge aux générations futures, et cela facilitera en outre l'ajus-

tement extérieur requis. Le budget fédéral, qui dégagait un excédent proche de 1½ pour cent du PIB au cours de l'exercice 2001, s'est soldé par un déficit de 3½ pour cent en 2003 et l'on prévoit qu'il atteindra 4¼ à 4½ pour cent cette année. Grâce aux réductions de l'impôt sur le revenu de 2001 et 2003 et aux incitations à l'investissement de 2002, la récente récession a été peu sévère et de courte durée. Ces mesures ont également apporté un soutien opportun à l'économie au sortir de la récession, alors que la reprise était freinée par les effets des baisses du marché boursier et des scandales concernant la gestion des sociétés et par la prudence générale des entreprises en matière d'embauche et de dépenses d'équipement. En principe, les réductions des taux marginaux de l'impôt sur le revenu devraient avoir également des effets positifs sur l'offre à moyen terme. Néanmoins, si la réapparition de déficits budgétaires au lendemain de la récession était justifiée, les mesures visant les recettes conjuguées à la récente et forte progression des dépenses signifient qu'en l'absence de toute mesure corrective, le budget continuera de se solder par d'importants déficits. De fait, il ressort de calculs du Secrétariat que, dans l'hypothèse de certains ajustements plausibles des projections officielles de base, il est peu probable que le déficit du budget fédéral unifié, à l'inclusion des excédents du système de sécurité sociale, tombe nettement au-dessous de 4 pour cent du PIB durant les dix prochaines années (graphique 1.6 et chapitre II.). En réduisant l'épargne nationale, et donc le stock

Graphique 1.6. **Chiffres de base et chiffres corrigés de l'excédent du budget fédéral**
Exercices budgétaires, en pourcentage du PIB



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

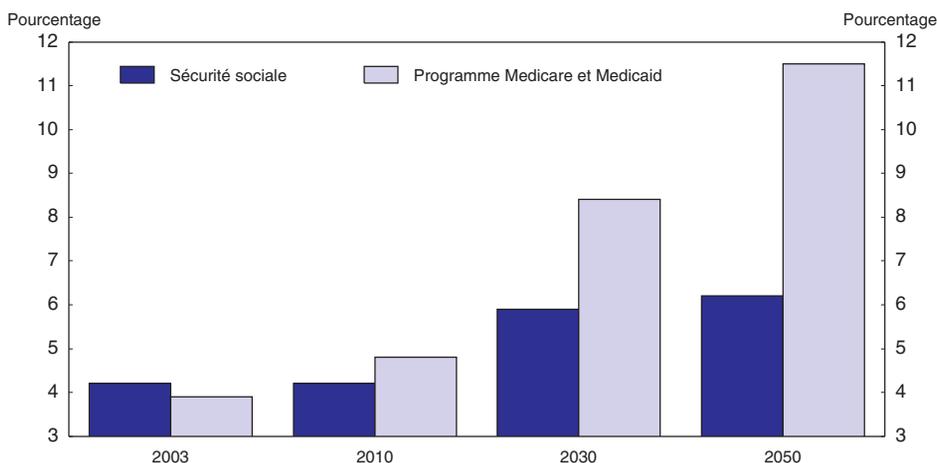
2. Excédent ajusté, hors excédent des comptes de la Sécurité sociale.

Source : Congressional Budget Office.

de capital détenu par des intérêts américains, des déficits de cette ampleur menacent d'annuler et au-delà les effets positifs exercés sur le revenu national par les réductions des taux marginaux d'imposition. On peut également s'attendre à ce que la baisse de l'épargne nationale exerce des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt.

Les importants déficits budgétaires prévus sont particulièrement préoccupants en raison des pressions imminentes que l'évolution démographique va imposer aux finances publiques du fait du départ en retraite de la génération du baby-boom à partir de la fin de la décennie. On ne s'est guère préoccupé ces dernières années de donner des bases financières plus saines au système de sécurité sociale. En l'absence de modifications des impôts actuels sur les salaires et des barèmes de prestations, les fonds fiduciaires deviendront déficitaires en 2018 et seront épuisés d'ici 2042. Les perspectives financières du programme Medicare sont beaucoup plus incertaines étant donné que la croissance des coûts médicaux futurs n'est pas connue, mais il est fort probable que la situation de ce programme s'est nettement dégradée. D'une part, les effets de l'évolution démographique sur les dépenses de santé publique sont particulièrement sensibles à l'augmentation du nombre de retraités puisque c'est à ce stade que la charge passe essentiellement de l'assurance privée à l'assurance publique ; d'autre part, il serait semble-t-il politiquement difficile de répercuter l'augmentation rapide des coûts

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



1. Trajectoire de dépenses intermédiaire.

Source : Congressional Budget Office, *The Long-Term Budget Outlook*.

médicaux, largement imputable au progrès technologique, sur les personnes couvertes par Medicare, par le biais d'une augmentation des primes ou d'autres mécanismes de partage des coûts. De ce point de vue, la récente prise en charge des médicaments délivrés sur ordonnance a sérieusement compliqué les choses, malgré l'utilisation de franchises et de mécanismes de participation aux coûts. Les dépenses des personnes âgées au titre de médicaments délivrés sur ordonnance sont très concentrées, et compte tenu du dispositif de participation aux frais, il est probable que la prestation nouvellement créée sera exagérément utilisée par les personnes dont les dépenses sont les plus élevées. Le programme Medicaid va lui aussi être durablement confronté à un alourdissement des coûts en raison des dépenses au titre des médicaments délivrés sur ordonnance ainsi que de la demande grandissante de soins de longue durée. Sur la base d'hypothèses prudentes concernant l'augmentation des coûts par assuré, les dépenses globales au titre de Medicare et Medicaid devraient passer de 4 pour cent du PIB actuellement à 8½ pour cent en 2030 et à 11½ pour cent en 2050 (graphique 1.7). Avec le temps, le rétablissement de l'équilibre financier des programmes sociaux deviendra rapidement de plus en plus coûteux. En conséquence, les autorités doivent s'employer en toute première priorité à réformer l'ensemble de ces dispositifs.

Préserver la stabilité des prix

Compte tenu de la récente accélération de la demande, il est de plus en plus probable que d'ici la fin de l'an prochain, la Réserve fédérale devra commencer à supprimer une partie de l'impulsion monétaire qu'elle exerce actuellement sur l'économie. Les indicateurs de l'inflation sous-jacente étant proches de la partie inférieure des fourchettes jugées souhaitables, il semble inutile d'opérer un durcissement aussi préventif qu'il y a une dizaine d'années pour écarter les menaces de tensions inflationnistes. Bien que les autorités puissent probablement être plus patientes aujourd'hui que lors des précédentes reprises, leur action doit désormais viser non pas à prévenir un nouvel affaiblissement de l'économie mais à gérer les risques associés à la disparition attendue de l'écart conjoncturel – ce qui suppose qu'elles mettent au point une stratégie pour abandonner ce qui était encore récemment leur objectif essentiel, à savoir assurer la reprise économique par des mesures expansionnistes.

Comme on le verra au chapitre III., aussi bien les efforts entrepris pour faire face aux craintes et aux risques croissants de déflation pendant le printemps 2003 que ceux engagés par la suite pour favoriser la reprise en maintenant les taux d'intérêt réels à long terme à un faible niveau face au dynamisme de la croissance ont souligné l'intérêt d'une meilleure communication entre la banque centrale et le secteur privé. Dans la mesure où la transmission des effets de la politique monétaire par le biais des taux d'intérêt à long terme dépend largement des anticipations du secteur privé concernant le niveau futur des taux d'intérêt à court terme, il

serait utile que le Comité fédéral de l'open market indique à l'opinion quelle sera, selon lui, l'évolution future probable de l'économie et les actions envisagées pour y faire face. Il est indispensable que les autorités monétaires communiquent ces informations d'une manière qui précise le caractère contingent de leurs engagements concernant les taux d'intérêt futurs. De plus, dans un contexte de stabilité effective des prix, il est particulièrement important que les anticipations inflationnistes à long terme soient solidement ancrées, non seulement pour préserver la confiance de l'opinion dans le maintien d'une faible inflation comme au cours des vingt dernières années, mais aussi pour limiter le risque d'une spirale déflationniste qui pourrait s'autoentretenir en présence d'un éventuel choc négatif. Il serait probablement utile d'améliorer le cadre monétaire qui sert de point d'ancrage aux anticipations inflationnistes à long terme sans limiter la marge de manœuvre dont disposent les autorités pour réagir de manière flexible en cas de chocs.

Améliorer la confiance et atténuer les distorsions sur les marchés financiers

Les scandales liés à la gouvernance et à la comptabilité des entreprises ont sapé la confiance des investisseurs et accentué la baisse du marché boursier au début de la décennie (chapitre IV.). Ils ont par là même contribué au caractère hésitant de la reprise au sortir de la récession de 2001 et ils demeurent une menace latente pour la stabilité financière dans la mesure où de nouvelles affaires pourraient facilement déclencher à nouveau une réaction négative des marchés. Les scandales de ces dernières années ont tenu à une mauvaise gouvernance des entreprises, aggravée par des pratiques comptables douteuses et des systèmes de rémunération des dirigeants qui ont incité à gonfler les prix des actions à court terme, même au détriment de leur valeur en longue période. La loi Sarbanes-Oxley de 2002 a tenté de remédier à ces lacunes parmi d'autres en prévoyant des mesures qui visent notamment à renforcer les sanctions en cas de fraude, à améliorer l'indépendance des services d'audit et la réglementation de la profession comptable, ainsi qu'à renforcer la divulgation d'informations par les sociétés faisant appel à l'épargne publique et la responsabilité de leurs dirigeants concernant la fourniture d'informations financières. De très importants progrès ont été faits dans la mise en œuvre de ces dispositions, mais des problèmes subsistent : il faut par exemple accélérer l'amélioration de la comptabilisation des stocks options, assurer l'indépendance des conseils d'administration, renforcer les droits des actionnaires et mieux harmoniser les normes comptables des États-Unis et les autres normes comptables internationales. De plus, ces derniers mois, les nouveaux scandales mettant en cause le New York Stock Exchange et le secteur des fonds communs de placement ont montré qu'il restait encore fort à faire dans le domaine de la réforme des entreprises.

Le grave sous-financement des plans de pension à prestations définies des entreprises pose également de sérieux problèmes financiers, réglementaires

et comptables. Bien que devenant moins répandus, ces régimes représentent une source importante d'assurance-retraite pour 44 millions de travailleurs américains. Les obligations de pension sous-financées ont pesé sur les bénéficiaires et la notation financière d'un certain nombre de grandes sociétés américaines. La défaillance de plusieurs grandes sociétés dont les régimes de retraite étaient gravement sous-financés a également affaibli les finances de l'organisme chargé d'assurer ces régimes de pension privés. Étant donné l'impact négatif sur les finances des entreprises et les risques potentiels pour la stabilité des marchés financiers, il est nécessaire de remédier aux lacunes du cadre réglementaire et des pratiques comptables qui ont permis l'apparition de ces problèmes. Étant donné la rapide croissance et l'importance systémique de certaines entreprises parrainées par l'État, leur réglementation et leur surveillance devront être également durcies. De fait, les deux principales entreprises de financement du logement, Fannie Mae et Freddie Mac, qui sont devenues des intervenants de premier plan sur les marchés financiers, ont toutes deux reconnu de graves irrégularités comptables. Le problème tient notamment au statut particulier de ces organismes, qui a conduit le marché à considérer qu'elles bénéficiaient d'une garantie publique, assurant des rentes significatives à leurs actionnaires et offrant aux acquéreurs de logements des moyens de financement relativement peu coûteux – distorsion qui vient s'ajouter aux préférences fiscales déjà accordées.

Renforcer la concurrence pour soutenir les gains de productivité

La réforme des réglementations régissant un large éventail de secteurs d'activité, qui a été lancée dans les années 70 et qui s'est accélérée pendant les années 80, a permis de laisser plus largement intervenir les forces de la concurrence dans l'affectation des ressources et l'amélioration de l'efficacité économique. Si l'on en croit un certain nombre d'indicateurs, ces forces ont été pendant un certain temps plus importantes aux États-Unis que dans la plupart des autres pays membres. Elles ont ainsi rendu possible une nette amélioration de la productivité et de bons résultats économiques comparativement aux autres pays depuis environ une décennie. Néanmoins, bien que l'action des pouvoirs publics favorise généralement le jeu de la concurrence, un certain nombre de problèmes subsistent (voir chapitre V.).

Rares sont les secteurs de l'économie d'où la politique et le droit de la concurrence soient totalement exclus, étant donné le risque élevé de sanctions et de dommages-intérêts en cas de violation, mais la législation des États-Unis prévoit bon nombre d'exemptions anormales et de régimes spéciaux. À la différence des autres pays membres de l'OCDE, les entreprises liées au secteur public ne sont pas tenues de respecter les règles de la concurrence. Les droits de propriété intellectuelle (DPI) posent des problèmes particuliers à la politique de la concurrence, leur but étant de limiter momentanément le jeu de cette dernière pour

recueillir les avantages à long terme de l'innovation. Le renforcement des DPI ces vingt dernières années s'est accompagné d'une augmentation exponentielle du nombre de brevets. On ne dispose cependant guère d'éléments prouvant que ce phénomène est lié à une intensification de l'innovation, et certains problèmes sont apparus à la suite du renforcement des DPI, notamment une forte hausse du coût des litiges en matière de brevets.

Les résultats généralement satisfaisants de la déréglementation ont fait naître des pressions en vue d'obtenir la libéralisation des industries de réseau, secteur dans lequel les États-Unis sont plutôt à la traîne, du moins en ce qui concerne l'électricité. Les réformes opérées dans les années 90 ont produit certains résultats positifs mais ont connu aussi quelques échecs, la faute en incombant tout à la fois à la difficulté d'assurer la concurrence dans ce type de secteur et à des erreurs des autorités. En ce qui concerne les télécommunications, l'ouverture à la concurrence des services locaux de téléphonie vocale à la suite des réformes du milieu des années 90 a commencé à porter ses fruits, mais des mesures doivent encore être prises pour avoir l'assurance que les opérateurs historiques ne faussent pas l'entrée sur les marchés locaux de services vocaux et sur le marché du haut débit. L'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité s'est révélée particulièrement difficile, et la restructuration a marqué le pas au lendemain de la crise californienne de 2000-01, qui tenait à des lacunes du cadre réglementaire plus qu'aux effets de la concurrence. La panne d'août 2003, imputable en partie à une surveillance et une coordination insuffisantes, a souligné l'urgence de poursuivre la réforme de la réglementation.

Les problèmes de politique commerciale

Les États-Unis continuent d'accorder une grande importance au libre-échange et à la concurrence dans leurs relations commerciales avec le reste du monde. Ils sont convaincus, ce qui est sujet à controverse, qu'il convient de progresser sur tous les fronts – « libération concurrentielle » par le biais d'actions complémentaires – malgré ce que cela implique pour le principe de la nation la plus favorisée (NPF) et malgré l'impossibilité de gérer correctement les subventions agricoles. Ils sont donc activement engagés dans des négociations tant bilatérales que régionales, tout en assumant le rôle moteur qui est le leur dans le cadre du cycle de Doha. En 2003, de nouveaux accords de libre-échange ont été conclus avec le Chili et Singapour, tous deux comportant des engagements à mettre en place des mécanismes de règlement des différends et de compensation au cas où des contrôles des mouvements de capitaux viendraient à voir le jour. Plus récemment, des accords, pas encore entérinés par le Congrès, ont été conclus avec cinq pays d'Amérique centrale et avec l'Australie. Tous ces accords évitent la libéralisation intégrale des échanges de sucre et les accords avec les pays d'Amérique centrale évitent également la libéralisation des échanges de

vêtements. Des négociations sont engagées avec le Maroc, Panama et la République dominicaine, et doivent l'être très prochainement avec l'Union douanière sud-africaine et quatre pays andins. Malgré ces progrès bilatéraux, les autorités américaines n'ont pas abandonné leur espoir de voir naître une Zone de libre-échange des Amériques (couvrant 34 pays) avant le milieu de l'année 2005, moment où vient à expiration la procédure accélérée, estimant que des accords plus limités conforteront ce projet au lieu de le compromettre.

Sur le front multilatéral, les négociations menées dans le cadre du cycle de Doha ont marqué le pas lors de la réunion ministérielle de Cancun en septembre 2003. Les États-Unis avaient proposé de supprimer les droits de douane sur tous les produits manufacturés d'ici 2015, et de les éliminer encore plus rapidement pour quelques autres produits. Toutefois, à la différence de l'Union européenne, ils n'incluaient pas les questions dites de Singapour (procédures douanières, transparence des marchés publics, règles de la concurrence et investissements). Des efforts sont désormais engagés pour relancer les discussions afin d'avoir une chance de respecter la date limite de 2005. En cas d'échec, les tendances protectionnistes risquent de se renforcer encore, comme cela semble être le cas à propos de la délocalisation.

La délocalisation à l'étranger prête à controverse

Bien qu'on ne dispose pas de données complètes, il apparaît que la délocalisation s'est accrue, du moins dans le secteur des services. À première vue, on peut penser que si la mondialisation dans le secteur manufacturier a été observée tout au long du demi-siècle qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, ce processus semble s'être accéléré ces dernières années car une chaîne de valeur internationale a été formée dans de nombreux secteurs. Dans le seul secteur du matériel TI, ce facteur a sans doute stimulé la croissance du PIB réel de 0.3 point de pourcentage par an depuis 1995 (Mann, 2003b). De plus, étant donné l'informatisation continue de l'activité économique et la capacité de transmettre des quantités d'information de plus en plus grandes pour un coût toujours plus bas, il est devenu possible et rentable de transférer à l'étranger la production d'un nombre croissant de services², comme cela avait été le cas auparavant pour le secteur manufacturier, même si ces transferts de postes ne sont sans doute pas responsables de la faiblesse des gains d'emplois totaux durant la présente expansion. En tout état de cause, en vertu de la règle de l'avantage comparatif, le cycle de vie de ces biens et services exige souvent que leur production soit transférée dans des pays à bas salaires, dès lors qu'ils ont été quelque peu standardisés³, surtout si le pays de destination dispose d'une abondante main-d'œuvre qualifiée. Les pays d'origine comme les pays d'accueil réalisent des gains de revenu réel avec la spécialisation qui s'ensuit. Selon une étude récente, la délocalisation à l'étranger génère en moyenne 1.46 dollar de valeur pour le monde pour chaque dollar

d'activité transféré des États-Unis en Inde, dont 78 pour cent (environ 1.13 dollar, soit un gain net de 13 pour cent) sont conservés dans l'économie américaine (McKinsey Global Institute, 2003).

Pour les États-Unis, les gains dépendent dans une large mesure de la proportion des travailleurs touchés par les délocalisations qui retrouvent un nouvel emploi. Les inquiétudes suscitées par l'insuffisance des créations nettes d'emplois durant la reprise actuelle (voir l'encadré 1.1 ci-dessus) ont conforté ceux qui s'opposent à la liberté de délocaliser, encore que la création d'emplois devrait désormais reprendre. La difficulté à trouver du travail pour ceux dont les postes ont été supprimés n'est pas un phénomène nouveau, même si au cours des deux décennies s'achevant en 1999 la majorité des travailleurs licenciés dans les secteurs, manufacturiers ou non, sensibles à la concurrence des importations ont trouvé un nouvel emploi dans un délai assez bref et pour un salaire à peu près égal à leur rémunération précédente (Kletzer, 2001). Toutefois, cela implique qu'il y a eu une bonne minorité de perdants, surtout chez les femmes et les travailleurs peu qualifiés : de fait, environ un quart des travailleurs licenciés ont mis plus de six mois à trouver un autre emploi, et plus d'un cinquième de ceux qui ont été réembauchés ont dû accepter des pertes de salaire de 30 pour cent ou plus⁴.

Aux États-Unis, il existe depuis longtemps une législation qui prévoit une assistance au titre de l'ajustement commercial en faveur des travailleurs du secteur manufacturier qui perdent leur emploi par suite de la libéralisation. Mais ce dispositif est sans doute inapproprié dans le contexte actuel. Aussi, le Congrès étudie toute une série de projets de loi qui visent à résoudre le problème, du moins en partie. L'un d'eux étendrait les prestations de formation, de soins de santé, etc. aux travailleurs des secteurs de services privés de leur emploi. Un autre ferait obligation aux entreprises de notifier les délocalisations trois mois à l'avance. D'autres législateurs sont allés plus loin dans le sens de la restriction, puisqu'ils demandent que l'administration fédérale prive de prêts, de subventions et de garanties toute entreprise qui licencie davantage de travailleurs aux États-Unis qu'à l'étranger, que des contrats fédéraux ne soient pas accordés aux entreprises qui prévoient d'utiliser de la main-d'œuvre à l'étranger⁵, et que les déductions fiscales soient refusées pour des dépenses d'entreprises destinées à transférer des travailleurs à l'étranger et à embaucher des sous-traitants étrangers. Auparavant, certains observateurs avaient proposé la mise en place d'un système d'assurance des salaires⁶. Pour sa part, l'Administration a préconisé un système de « comptes individuels de réemploi », qui à tout travailleur privé d'emploi de dépenser jusqu'à 3 000 dollars pour l'éducation, le recyclage ou l'orientation professionnelle, pour un coût estimé à 3.6 milliards par an, mais le Congrès ne s'est pas encore prononcé sur cette proposition. Trente États fédérés ont récemment examiné (et quatre l'ont adoptée) une législation qui restreindrait la délocalisation internationale, par exemple en limitant le recours à des sous-traitants à l'étranger pour les marchés publics des États et des collectivités locales et en

faisant obligation aux salariés des centres d'appels de faire connaître leur lieu de travail. Les décideurs publics devront s'employer à éviter les réactions protectionnistes à ces évolutions, peut-être en écartant ces mesures dans le Cycle de Doha (Mattoo et Wunsch, 2004) et en privilégiant plutôt les politiques de promotion de la croissance et l'amélioration de l'aide à l'ajustement et de la protection sociale, de façon à préserver la capacité de l'économie de s'ajuster avec flexibilité aux mutations futures.

Plusieurs importants différends commerciaux

À cet égard, on a observé une augmentation du nombre de différends commerciaux, dont beaucoup ont impliqué l'OMC. Les enquêtes antidumping occupent toujours le devant de la scène, mais les affaires liées aux mesures de sauvegarde augmentent très rapidement tant en nombre qu'en importance. Si les États-Unis sont l'un des principaux pays à avoir recours à ce type de mesures, l'Inde est devenue en 2002 le pays ayant lancé le plus grand nombre d'actions antidumping. L'imposition par les États-Unis, en mars 2002, de droits de douane pouvant atteindre 30 pour cent sur les importations d'acier pour une durée de trois ans (des exemptions ayant été ultérieurement accordées pour environ le tiers des importations totales) a bien évidemment fait la une de l'actualité dans ce domaine. En 2003, l'OMC a jugé cette décision illégale et l'UE et le Japon se sont préparés à imposer des sanctions. Une étude de septembre 2003 de l'US International Trade Commission sur l'impact des droits de douane sur l'acier a fait apparaître de fortes hausses de prix et, par là même, de très importantes pertes de bénéfices dans les secteurs consommateurs d'acier, ainsi qu'une légère (42 millions de dollars) perte de bien-être aux États-Unis, en dépit de recettes douanières estimées à 650 millions de dollars⁷. Eu égard au raffermissement des cours internationaux de l'acier, au net affaiblissement du dollar et aux progrès de la restructuration de la sidérurgie, les États-Unis ont accepté d'éliminer ces mesures en décembre 2003. Néanmoins, ils ont simultanément annoncé la poursuite du programme de licences et de surveillance qui avait été en vigueur pendant la période d'application des mesures de sauvegarde, ainsi qu'une éventuelle modification de la méthode de calcul des droits antidumping, tandis que des pressions se faisaient jour pour interdire les exportations de ferraille de crainte de pénuries futures. Quoi qu'il en soit, la rapide suppression des droits a renforcé les chances de parvenir à un accord sur les subventions d'acier lors des négociations qui doivent être menées cette année sous l'égide de l'OCDE.

Un autre différend, peut-être sur le point d'être réglé, est celui qui concerne le bois résineux canadien. Un accord provisoire conclu en décembre 2003 permettrait au Canada d'accéder en franchise de droits à 31.5 pour cent du marché des États-Unis, soit un peu moins que sa part actuelle de marché et que le niveau du contingent qui existait avant le différend. Des complications sont

cependant apparues avec les décisions ultérieures de l'ALENA et de l'OMC, la première ayant formulé des objections aux mesures compensatoires prévues par l'accord, tandis que la deuxième validait la fraction antidumping du droit actuel combiné de 27 pour cent applicable au bois résineux canadien. En tout état de cause, les contingents d'importation ne sont au mieux qu'un pis-aller et il serait préférable de se mettre d'accord sur le montant et sur la suppression à terme des subventions canadiennes supposées à ce secteur.

Plusieurs autres différends importants existent aussi avec l'UE. L'un d'entre eux concerne les dispositions du code fiscal des États-Unis concernant les sociétés de vente à l'étranger (Foreign Sales Corporations), dispositions que l'OMC a jugé incompatibles avec les accords internationaux. En 2003, l'OMC a estimé que les mesures prises par les États-Unis pour se conformer à sa décision n'étaient pas suffisantes et a autorisé l'UE à percevoir des droits de douane sur les exportations américaines, droits que l'UE a commencé d'appliquer en mars. Au moment de la rédaction de la présente Étude, le Congrès n'avait pu se mettre d'accord sur un texte de loi concernant cette question, mais les propositions envisagées réduiraient progressivement au cours des cinq prochaines années le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés applicable aux entreprises concernées en fonction de la valeur de leurs ventes à l'étranger. D'autres différends concernent la législation antidumping. Tout d'abord, en vertu de l'amendement Byrd (Continued Dumping and Subsidy Offset Act de 2000), les autorités américaines ont versé aux entreprises plaignantes plusieurs centaines de millions de dollars par an au titre des droits antidumping et compensatoires, procédure dont l'OMC a récemment jugé qu'elle contrevenait à son règlement. L'OMC a également jugé que l'Anti-Dumping Act de 1916 n'est pas compatible avec ses règles et a autorisé l'UE à suspendre ses obligations commerciales pour un montant correspondant d'exportations américaines. Les procédures judiciaires, surtout dans ce dernier cas, se sont révélées particulièrement coûteuses pour les entreprises étrangères exportatrices.

Enfin, deux secteurs traditionnellement à l'origine de fréquents désaccords demeurent sensibles. Le premier est le secteur des textiles et de l'habillement, dans lequel les États-Unis ont récemment imposé des contingents de sauvegarde sur certaines importations en provenance de la Chine (depuis peu membre de l'OMC), décision qui doit être replacée dans le contexte de la fin imminente de l'Arrangement multifibres. L'autre secteur est l'agriculture, où la « clause de paix » explicitement prévue lors de la création de l'OMC, vient de venir à expiration. Cette clause empêchait les pays membres de recourir aux procédures de règlement des différends de l'Organisation dans le cas des subventions agricoles, sauf si ces subventions s'élevaient au-delà de leurs niveaux de 1992. Le niveau actuel des aides rapporté aux revenus du secteur agricole américain est relativement faible comparativement aux autres pays. Au cours de la période 2000-2002, les estimations du soutien aux producteurs étaient de 21 pour

cent aux États-Unis, 35 pour cent dans l'UE et 59 pour cent au Japon. Néanmoins, le projet de loi agricole de 2002 se démarque nettement de l'objectif d'une plus grande ouverture au jeu du marché inscrit dans la législation agricole de 1996. En effet, ce texte augmente et élargit les aides, renforce le lien entre les paiements et les paramètres de production et impose des coûts plus élevés non seulement aux contribuables américains mais aussi aux autres pays. Il risque ainsi d'accroître les distorsions au niveau de la production et d'aggraver les tensions commerciales, malgré les propositions ambitieuses des États-Unis concernant la libéralisation de l'agriculture dans le contexte du cycle de Doha, et il n'est absolument pas conforme aux objectifs à long terme de réforme de la politique agricole fixés par l'OCDE.

Le dilemme énergie/environnement

Les estimations officielles de la dépendance à l'égard du pétrole et du gaz naturel étrangers étant révisées à la hausse et la fiabilité et le coût de l'approvisionnement en électricité ayant été mis en question par la panne d'août 2003 et la crise californienne de l'électricité de 2000-01, les autorités se préoccupent depuis déjà un certain temps d'améliorer les conditions de l'offre dans ce secteur, et par là même la sécurité des approvisionnements énergétiques à plus long terme. Un texte de loi actuellement soumis à l'examen du Congrès prévoit des incitations fiscales pour la plupart des secteurs producteurs d'énergie, notamment les centrales nucléaires et les centrales au charbon. Il encouragerait la production d'éthanol en vue de le mélanger à l'essence, bien qu'il soit largement reconnu que l'éthanol est beaucoup plus onéreux que les autres sources possibles de carburant pour les transports (Agence internationale de l'énergie, 2004), même si l'on tient compte de ses avantages écologiques. Ce texte ne durcirait cependant pas les normes « CAFE » concernant le rendement énergétique des véhicules à moteur, même si le rendement des véhicules neufs stagne depuis une décennie à un niveau inférieur de près de 6 pour cent à son pic de 1987, car la proportion des ventes d'utilitaires légers est passée d'un sur dix à un sur deux tandis que le poids et la cylindrée ont continué de croître dans tous les segments du marché. Les critiques formulées à l'encontre du projet de loi sur l'énergie portent notamment sur la place excessive accordée au pétrole traditionnel par rapport aux autres formes d'énergie et aux économies d'énergie, ce qui signifie que les émissions de gaz à effet de serre (GES) augmenteront inexorablement. Toutefois, l'Administration est parvenue à durcir de 6 pour cent au total la norme CAFE pour les modèles 2005 à 2007 d'utilitaires légers. Il conviendrait de rendre plus stricte la définition d'un utilitaire léger afin que les normes relativement souples dont bénéficie cette catégorie de véhicules ne constituent pas un avantage artificiel sur le marché.

Les autorités continuent de s'opposer aux efforts faits pour réduire les émissions de GES dans le cadre du Protocole de Kyoto, faisant valoir que les

technologies existantes qui peuvent être utilisées à cet effet ne seraient pas efficaces par rapport à leurs coûts, porteraient exagérément préjudice à la croissance économique et ne laisseraient aucune place aux technologies nouvelles. Elles préfèrent en conséquence soutenir la climatologie et les travaux de recherche qui lui sont liés, en privilégiant les percées technologiques telles que la fixation du carbone, l'utilisation de l'hydrogène, la combustion propre du charbon et la fusion nucléaire non polluante (plus précisément le projet ITER). Un plan de recherche présenté en juillet 2003 prévoit la réalisation au cours des quatre prochaines années de 21 rapports sur différents aspects du changement climatique. Les États-Unis visent néanmoins à réduire d'ici 2012 l'intensité des émissions de 18 pour cent par rapport aux tendances passées, ce qui se traduirait en fait par une augmentation des émissions de 14 pour cent par rapport au niveau récent et de 31 pour cent par rapport aux résultats de 1990 (niveau de référence de Kyoto). À la fin de 2003, les autorités ont annoncé leur intention de durcir les règles concernant le registre des réductions volontaires des émissions de GES créé en 1994 afin de le rendre plus crédible, et de mettre en place un système de crédits négociables. Les entreprises dont les émissions de CO₂ dépasseraient un certain seuil devraient déclarer les émissions de toutes leurs installations et ne seraient créditées que des réductions obtenues depuis 2002. La position du gouvernement fédéral est dans une certaine mesure affaiblie par les États, dont certains ont pris des mesures pour réduire ou déclarer les émissions de GES tandis que d'autres coopèrent pour réduire les émissions des centrales. Bon nombre d'entreprises privées ont annoncé leur intention de réduire volontairement leurs émissions, et un certain nombre d'entre elles se sont associées à la ville de Chicago pour créer le Chicago Climate Exchange, bourse sur laquelle seront échangés les crédits d'émissions. Dans un domaine connexe, les États-Unis ont demandé des exemptions à l'interdiction (qui doit s'appliquer en janvier 2005) d'utiliser du bromure de méthyle (dans l'agriculture) dans le cadre du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone.

Concernant d'autres secteurs de la politique énergétique ayant des effets manifestes sur l'environnement, l'Administration a atténué en août 2003 les nouvelles règles qui exigent l'installation de technologies de lutte contre la pollution lorsque des installations sont élargies ou modernisées (New Source Review) en autorisant leur non-application aux entreprises qui déclarent qu'elles procèdent à une « mise à niveau » et non à une modernisation de leurs installations et équipements. Les opérations de routine, qu'il s'agisse de maintenance, de réparation ou de remplacement, n'entraîneront pas une obligation renforcée de lutte contre la pollution. De l'avis de l'Administration, cette obligation faisait obstacle à la réalisation de tels investissements. Une étude réalisée à la demande du Congrès a fait apparaître que le système existant n'avait pas réussi à réduire la pollution des centrales les plus anciennes du pays et a recommandé de leur accorder un moratoire de 10 ans pour dépolluer leurs installations ou les fermer. Dans le cadre de

son initiative Clear Skies, l'Administration s'est donnée pour objectif de réduire de 29 pour cent d'ici à 2007 de 70 pour cent d'ici à 2018 la pollution par le SO₂, les NO_x et le mercure, mais s'oppose aux recommandations visant à fixer des objectifs pour les émissions de GES. En décembre 2003, elle a proposé d'atteindre l'objectif concernant le mercure grâce à un système de plafonnement et d'échanges de préférence à la méthode antérieure qui exigeait des installations individuelles qu'elles respectent des objectifs spécifiques concernant la pollution au mercure, ce qui aurait abouti à une réduction d'au moins 90 pour cent à l'horizon 2007. Plus récemment, l'Agence pour la protection de l'environnement a étudié le projet de disposition faisant en sorte qu'elle réalise effectivement l'objectif dans le délai promis et non pas une décennie plus tard.

Le dilemme impératifs sociaux/équité

Outre l'aspect budgétaire évoqué plus haut, la forte augmentation des dépenses de santé a également une dimension sociale. De nombreux Américains appartenant à tous les groupes socio-économiques n'ont pas d'assurance maladie, même si le problème est particulièrement répandu parmi les populations défavorisées, les minorités à faible niveau d'instruction et les jeunes (tableau I.8). Le pourcentage total des personnes sans assurance maladie est monté à plus de 15 pour cent en 2002, après avoir momentanément reculé par rapport à son point haut de 1998 (plus de 16.5 pour cent). Les programmes publics, en particulier Medicaid, ont couvert un plus grand nombre d'individus, mais pas suffisamment pour compenser la baisse de la couverture privée. L'augmentation tendancielle du pourcentage des personnes non assurées se poursuivra vraisemblablement, l'envolée des coûts décourageant à la fois la couverture parrainée par l'employeur et l'achat d'une assurance individuelle. Cette situation a également une forte incidence économique. Selon une étude (Institute of Medicine of the National Academies, 2003), le coût de la dégradation de l'état de santé de la population et des décès prématurés du fait de l'absence d'assurance maladie s'élèverait à 1¼ pour cent du PIB. Ce chiffre est largement plus important que le coût estimé des services supplémentaires que recevraient les personnes non assurées si elles étaient couvertes, ce qui implique vraisemblablement une perte d'efficacité de l'ordre de ½ pour cent du PIB. Les pouvoirs publics doivent trouver le moyen de préserver une certaine équité dans le domaine de la santé face au progrès technologique qui ne cesse d'alourdir le coût de réalisation de cet objectif (Glied, 2003).

À la différence de la couverture maladie, les derniers chiffres montrent que la crainte de voir la récession conjoncturelle annuler partiellement ou totalement la forte baisse du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui a suivi les réformes de 1996 s'est révélée infondée. Bien que la tendance décroissante se soit ralentie, elle s'est poursuivie jusqu'au milieu de 2003. La réduction cumulée du nombre de bénéficiaires d'une aide sociale depuis le point haut de 1993-94 est

Tableau 1.8. Les groupes sans assurance maladie autres que les personnes âgées

1998

	Enquête de population actuelle	Pourcentage	Enquête sur les revenus et la participation aux programmes	Pourcentage	Enquête par panel sur les dépenses médicales	Pourcentage	Enquête nationale par entrevues sur la santé	Pourcentage
A. Nombres absolus (millions)								
Non assurés pour l'année entière	–	–	21.1	9.1	31.1	13.3	n.d.	–
Non assurés à un moment donné	–	–	40.5	16.6	42.6	18.3	39.0	16.5
Non assurés à tout moment de l'année	–	–	56.8	24.8	59.0	25.3	n.d.	–
Autres	43.9	18.4	–	–	–	–	–	–
	Périodes commençant en juillet 1996 – juin 1977				Périodes en cours en mars 1998			
B. Durée des périodes sans assurance (%)								
Quatre mois ou moins			44.5				87.9	
Cinq à 12 mois			26.2				14.4	
13 à 24 mois			13.4				77.8	
Plus de 24 mois			15.9					
	Non-assurés à un moment quelconque de l'année			Non-assurés sur l'année entière		Distribution de la population des non-assurés sur l'année entière		
C. Quelques caractéristiques (%)								
<i>i) Race/appartenance ethnique :</i>								
Blancs, non hispaniques		18.4			6.3		48.4	
Noirs, non hispaniques		33.4			10.7		15.3	
Hispaniques		47.4			22.5		30.8	
Autres		31.1			10.9		5.5	
<i>ii) Revenu familial (% du niveau de pauvreté)</i>								
Moins de 200		47.9			19.5		74.9	
200 à 399		17.4			5.3		19.8	
400 ou plus		6.0			1.6		5.3	

Tableau 1.8. **Les groupes sans assurance maladie autres que les personnes âgées** (suite)

1998

	Non-assurés à un moment quelconque de l'année	Non-assurés sur l'année entière	Distribution de la population des non-assurés sur l'année entière
iii) Niveau d'instruction le plus élevé chez les adultes			
Pas de diplôme secondaire	50.4	24.6	28.4
Diplômé de l'enseignement secondaire	33.1	12.7	36.4
Premier cycle supérieur	22.1	7.3	26.6
Licence ou plus	9.9	2.6	8.7
iv) Situation de la famille au regard de l'emploi			
Au moins un travailleur à temps plein toute l'année	15.0	5.9	42.9
Travail à temps partiel ou une partie de l'année seulement	46.1	16.1	46.6
Pas de travail	32.8	13.1	10.6
v) Âge			
Moins de 19 ans	26.8	7.3	24.9
19 à 24 ans	41.9	14.4	13.7
25 à 34 ans	31.1	12.3	21.9
35 à 44 ans	20.2	9.3	19.7
45 à 54 ans	15.1	7.6	12.6
55 à 64 ans	14.0	6.7	7.2
vi) État de santé			
Excellent	23.7	8.9	28.8
Très satisfaisant	25.1	9.3	32.8
Satisfaisant	24.6	9.1	24.5
Passable	25.1	8.7	8.9
Médiocre	25.3	10.3	5.1

1. Le chiffre concernant l'enquête de population actuelle vise à mesurer le nombre des non-assurés pour l'année entière, mais on considère qu'il est surestimé et plus proche d'une estimation des non-assurés à un moment donné.

Source : CBO (2003).

maintenant de l'ordre de 60 pour cent, et si l'on considère le nombre d'individus (et non pas de familles), on retrouve les niveaux observés au début des années 60. Le recul est probablement imputable pour moitié à une diminution du nombre d'*inscriptions* aux programmes d'aide sociale et non au retrait des listes d'un certain nombre de bénéficiaires (Grogger, 2003). En revanche, les taux de pauvreté ont à nouveau augmenté. À 12 pour cent de la population en 2002, le taux global de pauvreté était encore inférieur de 3 points à son point haut précédent de 1993, mais il a probablement continué de s'élever en 2003. De plus, il demeure aux alentours d'un cinquième pour les minorités ethniques et les familles dont le chef est une mère célibataire. Dans le même temps, les conditions de vie des pauvres sont préoccupantes : 40 pour cent des mères célibataires actives de ce groupe consacrent au moins la moitié de leurs revenus à la garde de leurs enfants, et un pourcentage significatif et croissant des ménages pauvres consacrent plus de la moitié de leurs revenus au logement. Enfin, au niveau global, les inégalités de revenus ont cessé de se creuser après s'être aggravées sans discontinuité depuis 1979.

Les enjeux éducatifs

L'actuelle Administration a fait de la réforme du système d'éducation obligatoire l'une de ses priorités. Il y a déjà dix ans, le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement avait jugé que son efficacité pouvait être qualifiée « au mieux de médiocre », arguant des faibles résultats aux tests internationaux et des taux élevés d'abandon des minorités du fait de l'absence de normes éducatives et d'incitations (OCDE, 1994). Les effets négatifs de la qualité médiocre de l'enseignement obligatoire sont multiples :

- augmentation du nombre d'abandons ;
- obligation d'accroître le nombre de cours de rattrapage pour les élèves du premier cycle du secondaire ;
- obligation pour les employeurs de renforcer les activités de formation ;
- incapacité à gérer les nouvelles technologies, propres à renforcer la productivité ; et
- capacité réduite à faire face aux chocs, qu'ils soient temporaires ou permanents, notamment ceux qui sont liés à la délocalisation, c'est-à-dire au transfert d'activités industrielles ou commerciales vers des sites étrangers à faible coût.

L'Administration en place à l'époque avait tenté une stratégie fondée sur des normes nationales volontaires pour le système public d'enseignement et pour les études professionnelles, mais sans guère de succès tangible. Les résultats aux tests réalisés un peu plus tard pendant les années 90 sont pour la plupart demeurés médiocres compte tenu de l'ampleur relativement importante des

dépenses aux États-Unis⁸. Selon les chiffres les plus récents (1998), ces dépenses restent nettement supérieures à celles des autres pays, ce qui donne à penser que les ressources ne sont pas encore utilisées de manière efficiente. Il convient d'ajouter que les taux d'obtention de diplômes du deuxième cycle du secondaire sont encore inférieurs à la moyenne de l'OCDE.

Une nouvelle approche plus ambitieuse est prévue dans le cadre du No Child Left Behind (NCLB) Act, dont l'objectif est non seulement d'améliorer globalement les résultats scolaires et universitaires, mais aussi de faire en sorte que tous les élèves atteignent un certain niveau d'excellence. Bien que l'idée controversée des chèques éducation ait été abandonnée lors des discussions au Congrès, la législation impose des normes obligatoires – encore que ce soit aux États qu'il incombe de les préciser⁹ – et responsabilise davantage les enseignants, les écoles et les administrateurs. L'an dernier, les États devaient définir un niveau d'excellence en lecture et en mathématiques en prenant l'engagement qu'il serait atteint par tous les élèves d'ici 2013-14. Afin de suivre les progrès réalisés, des tests annuels pour tous les élèves ayant entre 8 et 14 ans doivent être réalisés d'ici 2005. La période 2005-2006 constitue une autre échéance, à la fois pour la fixation de normes dans les matières scientifiques et pour faire en sorte que tous les enseignants soient « hautement qualifiés » dans leur spécialité.

Au cours des prochaines années, les écoles devront réaliser chaque année des « progrès adéquats » (adequate yearly progress – AYP). Pour apprécier ces progrès, on procédera à des tests¹⁰, et les établissements qui ne satisferont pas à l'objectif (soit généralement, soit pour tel ou tel groupe ethnique, niveau de revenus ou niveau de handicap) seront sanctionnés avec une sévérité croissante. La première année, l'établissement recevra une « assistance technique ». Au bout de deux années consécutives, les élèves sont normalement autorisés à s'inscrire ailleurs. Néanmoins, rares sont ceux qui ont pu jusqu'à présent utiliser cette option, étant donné l'absence de places disponibles dans des écoles plus performantes (bien que cette excuse ne soit pas en principe légitime). La loi prévoit un tutorat supplémentaire si la performance est encore insuffisante pendant une troisième année consécutive mais là encore, en raison de contraintes financières, le fait est que seule une minorité des établissements concernés a pu jusqu'à présent bénéficier de cette aide¹¹.

Cette situation est peut-être révélatrice d'un problème plus général¹² : bon nombre de fonctionnaires des États et des collectivités locales considèrent que le gouvernement fédéral n'a pas prévu de crédits suffisants pour financer les objectifs du NCLB¹³. Par exemple, il a dans un premier temps fourni 360 millions de dollars par an (410 millions de dollars sont proposés pour 2005) pour payer les tests, mais la National Association of State Boards of Education estime que le coût de cet exercice sera plusieurs fois supérieur. Cependant, ces dernières années, le gouvernement fédéral a bel et bien accru ses dépenses discrétionnaires totales

d'éducation : depuis 2001, l'augmentation moyenne a été de 8 à 9 pour cent par an jusqu'aux chiffres avancés par l'Administration pour 2005 (selon que le calcul est fait sur la base des dépenses ou sur celle des ouvertures de crédits), avec une hausse annuelle moyenne de plus de dix pour cent des crédits au titre du NCLB Act. Il s'agit néanmoins là d'une augmentation marginale par rapport aux dépenses publiques totales d'enseignement de l'école maternelle jusqu'à la douzième année, les crédits de l'État fédéral ne représentant environ que 7 pour cent du total. Par ailleurs, les États ont connu de graves difficultés financières, encore que leur situation soit en train de s'améliorer, et l'enseignement est l'un des domaines où les coupes les plus claires ont été opérées dans certains cas¹⁴ – même au niveau de la formation des enseignants, ce qui est paradoxal au regard de l'objectif du NCLB Act de n'avoir que des enseignants « hautement qualifiés ». Il est évident que l'évolution de la situation devra être suivie de près au cours des années à venir.

Notes

1. Ce taux de croissance de la production potentielle est calculé sur la base d'hypothèses prudentes concernant la croissance tendancielle de la productivité multifactorielle (légèrement inférieure à 2 pour cent), la croissance du stock de capital (dont le taux devrait passer de 2 pour cent en 2004 à 2.5 pour cent en 2005) et la croissance tendancielle de la population active (1¼ pour cent). Le taux de croissance implicite de la productivité tendancielle du travail dans le secteur des entreprises est de l'ordre de 2¼ pour cent.
2. Il n'existe pas de données officielles sur l'ampleur du phénomène de délocalisation. Une estimation globale du secteur privé, établie par la société Forrester spécialisée dans les études sur les TI, relève en juillet 2003 un total cumulé de 400 000 emplois américains délocalisés à l'étranger, avec une prévision de 3.3 millions à l'horizon 2015. Bien entendu, cela ne représente qu'une faible proportion des créations et destructions totales d'emplois dans l'économie américaine, qui dépassent en moyenne les 30 millions par an. Bardhan et Kroll (2003) estiment qu'en 2001 quelque 14 millions d'emplois aux États-Unis (11 pour cent de l'emploi total) étaient menacés par la délocalisation ; il s'agissait en majorité d'emplois de bureau et de soutien administratif assortis de salaires annuels moyens inférieurs de 25 pour cent à la moyenne. Toutefois, environ 5 millions de postes concernaient des professions commerciales et des personnels financiers de soutien ainsi que des postes spécialisés d'informaticiens et de mathématiciens ayant des salaires supérieurs d'au moins un tiers à la moyenne. Les secteurs dans lesquels ces professions prédominent ont tous enregistré une aggravation des résultats sur le front de l'emploi durant la période de 9 trimestres allant jusqu'au deuxième trimestre 2003.
3. Du reste, de nombreux emplois sont simultanément transférés aux États-Unis par des entreprises étrangères. À vrai dire, les États-Unis enregistrent normalement un excédent au titre des échanges de services privés.
4. Les travailleurs privés d'emploi dans les branches jugées relativement insensibles à la concurrence des importations ont enregistré des résultats comparables en termes de réembauche et de pertes de salaire.
5. Le Sénat a adopté ce dispositif en mars 2004. Il ne s'appliquerait pas aux pays qui ont libéralisé leurs marchés publics.
6. Kletzer et Litan (2001) proposent que les employeurs souscrivent cette assurance en acquittant des paiements annuels d'un montant maximum de 10 000 dollars par salarié pendant deux ans au maximum, le coût annuel des primes atteignant 5 milliards de dollars. Agrawal et Farrell (2003) développent cette idée et proposent que les travailleurs à plein temps soient couverts à hauteur de 70 pour cent du total des salaires perdus jusqu'à la réembauche, à quoi s'ajouterait une aide aux soins de santé pendant deux ans maximum.

7. Des évaluations négatives comparables figurent dans une série d'études de Hufbauer et Goodrich (la plus récente date de 2003).
8. Parmi les tests récents, on peut citer un autre test en mathématiques et sciences pratiqué en 1999 auprès des élèves de 8^e année (TIMSS-R) et auquel les résultats des États-Unis ont été très faibles ; ce pays a par ailleurs obtenu des résultats inférieurs à la moyenne en lecture, mathématiques et connaissances scientifiques aux tests réalisés dans le cadre du programme PISA 2000 de l'OCDE auprès des élèves âgés de 15 ans. (La dispersion des résultats en lecture a été également prononcée.) Néanmoins, le test PIRLS de maîtrise de la lecture réalisé en 2001 auprès des élèves de 4^e année a donné pour les États-Unis des résultats supérieurs à la moyenne, ce qui confirme que le problème véritable se situe dans les classes suivantes. Une autre indication des résultats inférieurs à la norme est le pourcentage très élevé des élèves entrant dans le premier cycle du secondaire et qui s'inscrivent à des cours de soutien ; selon le National Center for Educational Statistics, près de la moitié de l'ensemble des étudiants en première année d'études supérieures (formation en deux ans) et près d'un sur cinq de ceux inscrits dans des établissements assurant une formation en quatre ans, ont suivi au moins un cours de soutien en 2000 et le temps passé à ces activités a été plus élevé qu'en 1995 (OMB, 2004, p. 109). Au bout du compte, 53 pour cent de l'ensemble des élèves du premier cycle du secondaire suivent au moins un cours de soutien en anglais ou en mathématiques (The American Diploma Project, 2004). Enfin, selon un calcul, plus de 60 pour cent des employeurs considèrent que les connaissances de base en langue et en mathématiques des élèves issus du deuxième cycle du secondaire sont seulement « passables » ou « médiocres » (The American Diploma Project, 2004).
9. De fait, les États créent aussi leurs propres tests et fixent leurs propres seuils « d'excellence ». Il existe manifestement un risque de dérive à la baisse aussi bien de l'enseignement que des tests pour assurer la réalisation des normes.
10. Cette méthode est jugée dangereuse par les syndicats d'enseignants qui craignent la conjonction des effets de la compétence des enseignants et de l'efficacité des établissements d'une part, et d'autres facteurs exogènes tels que les aptitudes innées, le milieu d'origine et le nombre d'effectifs de la classe d'autre part, pour l'évaluation de l'«excellence ». On craint également que l'enseignement soit de plus en plus conçu en fonction de tests. Quoi qu'il en soit, bon nombre d'États ont fixé leurs objectifs concernant les AYP, de sorte que la nécessité de procéder à de sensibles améliorations n'interviendra qu'à la fin de la période d'ajustement de 12 ans. Néanmoins, d'après les premiers résultats et prévisions, un pourcentage très élevé des établissements scolaires ne pourront pas atteindre leurs objectifs dès le départ, même si certains ont ajusté leur système de notation pour abaisser le seuil d'excellence du point de vue de la loi NCLB. L'American Diploma Project (2004) a défini une série de niveaux de référence en anglais et en mathématiques pour l'aptitude à entrer dans le premier cycle du secondaire ou dans la vie professionnelle. Tous les États sont invités à les adopter et le gouvernement doit aligner les tests qu'il fait passer aux élèves de 12^e année sur ces niveaux de référence en veillant à ce que tous les enfants du pays passent ces tests normalisés, comme le prévoit la loi NCLB pour la 4^e et la 8^e années.
11. Si elles n'ont pas réussi à satisfaire à l'AYP au bout de quatre ans, les écoles doivent remplacer leur personnel enseignant, et au bout de cinq ans, l'État doit soit directement gérer l'établissement, soit le transformer en « charter school » (école à financement public mais à gestion indépendante), soit le confier à un gestionnaire privé.

12. Des craintes plus profondes ont été exprimées (Ryan, 2003) concernant les incitations perverses que pourrait créer le NCLB :
 - pour les États, tentés d'abaisser les normes universitaires et d'aboutir ainsi à un nivellement vers le bas ;
 - pour les administrateurs, tentés de renforcer la ségrégation par classe et par race et de se séparer des élèves peu performants ; et
 - pour les meilleurs enseignants, tentés d'éviter les écoles à problèmes.
13. Les démocrates estiment que les ouvertures de crédits ouverts pour l'exercice 2004 décidées en janvier sont inférieures d'environ 7 milliards de dollars, ou de 13 pour cent, au montant qui serait nécessaire pour financer le programme NCLB.
14. L'enseignement obligatoire n'est pas le seul poste à souffrir des réductions des dépenses des États : l'enseignement supérieur a vu ses crédits accuser une baisse tendancielle depuis la fin des années 80 en raison des pressions exercées sur les dépenses, notamment du fait du financement de Medicaid. Il en est résulté des pressions à la hausse sur le montant des droits de scolarité dans les collèges et universités publics et un creusement de l'écart de qualité avec les établissements privés (Kane et Orszag, 2003).

Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2004), *Biofuels for Transport: An International Perspective*, Paris, avril.
- Agrawal, V. et D. Farrell (2003), « Who Wins in Offshoring », *The McKinsey Quarterly*, n° 4.
- Bardham, A.D. et C.A. Kroll (2003), « The New Wave of Outsourcing », Fisher Centre for Real Estate and Urban Economics, University of California at Berkeley, automne.
- Bernanke, B.S. (2003), « The Jobless Recovery », Speech given at the Global Economic and Investment Outlook Conference, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, 6 novembre.
- Congressional Budget Office (2003), *How Many People Lack Health Insurance and For How Long?*, Washington, DC., mai.
- Council of Economic Advisors (2004), *Annual Report*, Washington, DC., février.
- Glied, S. (2003), « Health Care Costs: On the Rise Again », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, n° 2, printemps.
- Greenspan, A. (2003), « Remarks at the 21st Annual Monetary Conference », The Federal Reserve Board, Washington, DC., 20 novembre.
- Grogger, J., S.J. Haider et J. Klerman (2003), « Why Did the Welfare Rolls Fall During the 1990s? The Importance of Entry », *AEA Papers and Proceedings*, vol. 93, n° 2, mai.
- Groshen, E.L. et S. Potter (2003), « Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery? », Federal Reserve Bank of New York, *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 9, n° 8, août.
- Hufbauer, G.C. et B. Goodrich (2003), « Next Move in Steel: Revocation or Retaliation? », Institute for International Economics, PolicyBrief 03-10, Washington, octobre.
- Institute of Medicine of the National Academies (2003), *Hidden Costs, Value Lost: Uninsurance in America*, Washington, DC.
- Juhn, C. et S. Potter (1999), « Explaining the Recent Divergence in Payroll and Household Employment Growth », Federal Reserve Bank of New York, *Current Issues in Economics and Finance*, vol. 5, n° 16, décembre.
- Kane, T.J. et P.R. Orszag (2003), « Higher Education Spending: The Role of Medicaid and the Business Cycle », Policy Brief #124, Brookings Institution, Washington, DC., septembre.
- Kitchen, J. (2003), « A Note on the Observed Downward Bias in Real-Time Estimates of Payroll Jobs Growth in Early Expansions », manuscrit non publié, août.
- Kletzer, L. (2001), *Job Losses from Imports: Measuring the Cost*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Kletzer, L. et R. Litan (2001), « A Prescription to Relieve Worker Anxiety », Policy Brief 01-2, Institute for International Economics, Washington, DC., février.

- Kohn, D.L. (2003), « Productivity and Monetary Policy », Speech given at the Federal Reserve Bank of Philadelphia Monetary Seminar, 24 septembre.
- Kohn, D.L. (2004), « The United States in the World Economy », Remarks at the Federal Reserve Bank of Atlanta's Public Policy Dinner, 7 janvier.
- Mann, C.L. (2003), « Globalization of IT services and White-Collar Jobs: The New Wave Productivity Growth », Institute for International Economics, Policy Brief 03-11, Washington, DC., décembre.
- Mattoo, A. et S. Wunsch (2004), « Pre-empting Protectionism in Services: The GATS and Outsourcing », Institute for International Economics, Washington, DC., janvier.
- McKinsey Global Institute (2003), « Offshoring: Is It a Win-Win Game? », San Francisco, août.
- Nardon, T., M. Bowler, J. Kropf, K. Kirkland et S. Wetrogan (2003), « Examining the Discrepancy in Employment Growth between the CPS and the CES », communication présentée au Federal Economic Statistics Advisory Committee, US Bureau of Labor Statistics, 17 octobre.
- OCDE (1994), *Études économiques : États-Unis*, Paris, novembre.
- Office of Management and Budget (1994), *The Budget for Fiscal Year 2005*, US Government Printing Office, Washington, DC.
- Ryan, J.E. (2003), « The Perverse Incentives of the No Child Left Behind Act », University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Research Paper n° 03-17.
- The American Diploma Project (2004), *Ready or Not: Creating a High School Diploma That Counts*, Achieve, Inc., The Education Trust and the Thomas B. Fordham Foundation, Washington, DC., février.

*Annexe 1.A1***Les progrès de la réforme structurelle****Marchés du travail*****Recommandations antérieures***

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

Mesures prises

- Un durcissement des obligations en matière de travail pour les titulaires de prestations sociales, qui n'ont actuellement que peu d'effet, est examiné par le Congrès.

Enseignement***Recommandations antérieures***

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

Mesures prises

- La loi No Child Left Behind de 2002 prévoit des tests, un renforcement des responsabilités, un élargissement du choix dans l'enseignement public ainsi que des crédits fédéraux supplémentaires pour les écoles situées dans les régions à faible revenu ; il reste à voir si la loi est suffisamment adaptée ou financée pour atteindre ces objectifs.

Marchés de produits***Recommandations antérieures***

- Améliorer la concurrence dans le secteur de la téléphonie locale.
- Améliorer l'infrastructure dans le secteur de l'énergie, notamment pour la production et le transport de l'électricité.

- Supprimer les aides supplémentaires accordées aux agriculteurs ces dernières années.

Mesures prises

- Grâce au dégroupage des éléments des réseaux, la concurrence a été intensifiée dans les services locaux de téléphonie vocale et des incitations ont été prévues pour encourager l'investissement et l'offre de nouveaux services.
- Le projet de loi relatif à l'énergie toujours examiné par le Congrès met l'accent sur l'augmentation de l'offre d'énergie. Certaines de ses dispositions pourraient contribuer à favoriser l'intégration régionale du transport de l'électricité et les investissements connexes.
- La loi agricole de 2002 augmente encore les aides et les distorsions dans le secteur agricole.

Marchés financiers

Recommandations antérieures

- Revoir les lois sur la faillite et sur les brevets en vue d'empêcher les abus.
- Rompre les liens des entreprises parrainées par l'État avec l'administration fédérale.
- Créer un organe indépendant de réglementation des bureaux d'audit et limiter les services de conseils qu'ils proposent.
- Envisager de passer à des règles comptables fondées sur les principes.
- Examiner la possibilité de comptabiliser les stock options parmi les charges.

Mesures prises

- Une législation portant réforme de la loi sur les faillites a été rejetée par le Congrès.
- La loi Sarbanes-Oxley de 2002 a créé un organe de réglementation des bureaux d'audit, le Public Company Accounting Oversight Board, et limité leurs autres activités.
- Conformément à la loi Sarbanes-Oxley, la Securities and Exchange Commission a réalisé une étude recommandant de passer progressivement à des règles comptables fondées sur des principes.
- Le Financial Accounting Standards Board a recommandé la comptabilisation obligatoire parmi les charges des stock options, mais cette recommandation se heurte encore à l'opposition du Congrès.

Fiscalité

Recommandations antérieures

- Relever les plafonds concernant les cotisations aux comptes d'épargne exonérés d'impôt.
- Supprimer les déductions au titre des intérêts hypothécaires et des impôts sur le revenu versés aux États et aux collectivités locales.
- Réformer l'imposition indirecte.
- Étendre l'Earned Income Tax Credit.

Mesures prises

- Une loi récente a étendu le régime des comptes d'épargne maladie (HSA), et l'Administration a proposé la création de comptes d'épargne vie exonérés d'impôts (LSA) et de comptes d'épargne retraite (RSA).

Environnement**Recommandations antérieures**

- Envisager de mettre en place un système national de plafonnement et d'échanges des émissions de CO₂.
- Évaluer les coûts et les avantages environnementaux de l'agriculture lorsqu'on octroie une aide à ce secteur.
- Relever les taxes sur les carburants au lieu de durcir les normes « CAFE ».
- Envisager une taxe sur le carbone applicable à tous les produits énergétiques à base de carbone, notamment le charbon et le gaz naturel.

Mesures prises

- Tout en s'opposant aux efforts faits pour réduire les émissions de GES dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'Administration a pris une série de mesures pour freiner la croissance des émissions de GES, notamment par d'ambitieux investissements technologiques dans le piégeage du carbone, l'hydrogène et l'énergie de fusion.
- La loi agricole 2002 augmente l'ampleur et la portée des programmes environnementaux dans ce secteur.
- L'Administration a nettement durci les normes de rendement (« CAFE ») applicables aux trois prochains millésimes d'utilitaires légers et d'utilitaires sportifs.
- L'Administration a soumis un projet de loi au Congrès et proposé une réglementation en vue de plafonner à hauteur de 70 pour cent les émissions de SO₂, de NO_x et de mercure des centrales électriques, et elle a également proposé une réglementation visant à réduire les émissions des moteurs diesel et des carburants diesel. Prises ensemble, ces dispositions devraient permettre de respecter les nouvelles normes de qualité de l'air ambiant (NAAQ) pour l'ozone et les matières particulaires fines à l'horizon 2020.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Préserver le dynamisme de la croissance et la cohésion sociale : les principaux enjeux	29
La situation économique	29
L'orientation de la politique économique	40
Perspectives et risques à court terme	42
Principaux enjeux	44
Notes	68
Bibliographie	71
<i>Annexe 1.A1. Les progrès de la réforme structurelle</i>	73
II. Viabilité des finances publiques et discipline budgétaire	77
Budget fédéral : situation actuelle et perspectives	78
Budgets des collectivités territoriales et programmes relevant conjointement de l'administration fédérale et des États	97
Enjeux futurs : des programmes sociaux déséquilibrés	100
Renforcer la discipline budgétaire	104
Notes	109
Bibliographie	113
<i>Annexe 2.A1. Effets à long terme des politiques budgétaires sur le revenu national</i>	116
III. Maintenir la stabilité des prix	119
Éviter la déflation	119
Les défis de la communication des orientations	125
Renforcer le cadre d'action des pouvoirs publics	127
Notes	130
Bibliographie	131
IV. Améliorer la confiance sur les marchés financiers	133
Évolution des taux de change et du marché d'actions	133
Gouvernement d'entreprise et réformes des pratiques comptables	135
Faillites et pensions de retraite privées	144
Distorsions émanant des entreprises sous l'égide de l'État	150
L'impact de Bâle II	153
Notes	155
Bibliographie	156

V. Concurrence sur les marchés de produits et performance économique	159
Vue d'ensemble	159
Le droit de la concurrence et son application	161
La vigueur de la concurrence a contribué à la bonne performance économique	167
Les obstacles au commerce extérieur sont relativement réduits	170
Droits de propriété intellectuelle	175
Politiques de réglementation et concurrence	181
Conclusions	199
Notes	204
Bibliographie	209
<i>Annexe 5.A1. Prix des services téléphoniques et de l'électricité</i>	215
<i>Annexe 5.A2. L'expérience californienne de réforme des marchés de détail de l'électricité</i>	217
<i>Annexe 5.A3. Réforme du régime de responsabilité civile</i>	219
<i>Annexe 5.A4. Marchés publics</i>	221

Encadrés

1.1. Des reprises sans emplois	35
2.1. Dispositions du Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act (JGTRRA)	82
2.2. Le Medicare Prescription Drug, Improvement and Modernization Act de 2003	86
2.3. L'impôt minimum alternatif	92
5. 1. Recommandations concernant la concurrence sur les marchés de produits	200

Tableaux

1.1. Contributions à la croissance du PIB	29
1.2. Indicateurs du marché du travail et des ménages	32
1.3. Réconciliation des chiffres de l'emploi tirés de l'enquête auprès des ménages et de l'enquête auprès des entreprises	36
1.4. Indicateurs du marché du travail pendant et après les récessions	37
1.5. Balance des paiements	40
1.6. Perspectives à court terme	43
1.7. Entrées de capitaux aux États-Unis	48
1.8. Les groupes sans assurance maladie autres que les personnes âgées	63
2.1. Dispositions relatives aux taux marginaux de l'impôt sur le revenu	82
2.2. Dispositions visant à supprimer la pénalisation des couples mariés	83
2.3. Effets sur le déficit budgétaire	84
2.4. L'assujettissement à l'AMT et ses effets	93
2.5. Évolution des dépenses primaires sur le long terme	100
4.1. Demandes d'indemnisation émanant des dix entreprises les plus importantes depuis 1975	147
5.1. Évolution récente de la production, de l'emploi et de la productivité	168
5.2. Rapport du prix intérieur au prix mondial, 1991-93	172
5.3. Tarifs de détail de l'électricité	192

Graphiques

1.1.	Indicateurs économiques globaux	31
1.2.	Coûts de main-d'œuvre, productivité et profits	33
1.3.	Indicateurs financiers et balance des opérations courantes	39
1.4.	Position nette des investissements internationaux des États-Unis	46
1.5.	Épargne et investissement en termes bruts	47
1.6.	Chiffres de base et chiffres corrigés de l'excédent du budget fédéral	50
1.7.	Prévisions des dépenses de prestations à long terme	51
2.1.	Évolution des prévisions du CBO concernant le budget unifié	78
2.2.	Origines des modifications apportées aux prévisions du budget unifié	80
2.3.	Évolution du budget en fonction de trois variantes, 2004-2014	90
2.4.	Épargne nette des États et des collectivités locales	98
3.1.	Inflation totale et inflation sous-jacente	120
3.2.	Taux de certains titres du Trésor	122
3.3.	Anticipations d'inflation	123
3.4.	Taux des fonds fédéraux en termes nominaux et réels	123
4.1.	Évolution des taux de change et du marché d'actions	134
4.2.	Sous-financement des régimes de retraite privés et situation financière du PBGC	146
4.3.	Forte expansion des entreprises sous l'égide de l'État	151
5.1.	Application du droit de la concurrence	165
5.2.	Indices des réglementations affectant la concurrence sur les marchés de produits	169
5.3.	Dépenses intérieures brutes de R-D en pourcentage du PIB	170
5.4.	Délivrance de brevets nationaux	176
5.5.	Parts de marché et prix dans les services téléphoniques interurbains	183
5.6.	Nombre d'opérateurs locaux concurrentiels aux États-Unis	186
5.7.	État d'avancement de la restructuration de l'électricité aux États-Unis	194
5.8.	Prix de gros moyen de l'électricité en Californie, 2000 et 2001	195

Annexes

5.A1.1.	Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour les abonnés résidentiels	215
5.A1.2.	Panier OCDE composite de redevances téléphoniques pour les usagers professionnels	216
5.A1.3.	Prix de l'électricité pour les ménages	216

STATISTIQUES DE BASES DES ÉTATS-UNIS

LE PAYS

Superficie (milliers de km)	9 629	Population des principales agglomérations urbaines, avril 2000 (milliers)	
		New york	21 200
		Los Angeles-Anaheim-Riverside	16 374
		Chicago-Gary-Lake County	9 158

LA POPULATION

Population résidente, 1 ^{er} juillet 2002	288 369 000	Population active, 2003	146 515 667
Densité au km	29.9	<i>dont</i> :	
Accroissement naturel annuel net (moyenne annuelle 1998-2002)	1 592 400	Services de santé	11 812 800
Accroissement naturel net pour mille (moyenne annuelle 1998-2002)	5.7	Chômeurs	8 776 583
		Immigration civile nette (moyenne annuelle 1998-2002)	1 116 000

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2003 (milliards de dollars)	10 988	Origine du revenu national, 2002 (pourcentage du revenu national ¹) :	
PIB par habitant, 2003 (dollars)	38 073	Industries manufacturières	13.7
Formation brute de capital fixe :		Finance, assurances et immobilier	20.0
En pourcentage du PIB, 2003	18.4	Services	24.7
Par habitant 2003 (dollars)	6 997	Secteur et entreprises publiques	13.7
		Autre	27.9

LE GOUVERNEMENT

Consommation publique 2003 (% du PIB)	15.5	Composition du 108 ^e Congrès au 5 novembre 2002 :		
Recettes courantes des administrations publiques, 2003 (% du PIB)	30.7	Républicains	228	Chambre des représentants
Dette du gouvernement fédéral détenue par le public (% du PIB), exercice budgétaire 2003	36.1	Démocrates	205	Sénat
		Indépendants	1	51
		Sièges vacants	1	48
		Total	435	100

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations:		Importations:	
Exportations de biens et services, 2003 en % du PIB	9.5	Importations de biens et services, 2003 en % du PIB	14.1
Principaux produits exportés en 2003(en % des exportations de marchandises) :		Principaux produits importés en 2003(en % des importations de marchandises) :	
Produits alimentaires et boissons	7.5	Produits alimentaires et boissons	4.8
Biens intermédiaires	23.2	Biens intermédiaires	15.2
Biens d'investissement	40.5	Biens d'investissement	25.3
Voitures et pièces détachées	11.0	Voitures et pièces détachées	18.0
Biens de consommation	12.4	Biens de consommation	28.5

1. Non ajusté pour la consommation de capital.

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

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

•

La situation économique et les politiques des États-Unis ont été évaluées par le Comité le 10 mars 2004. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 30 mars 2004.

•

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

•

L'étude précédente des États-Unis a été publiée en novembre 2002.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: United States 2004

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2004-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2004), « Préserver le dynamisme de la croissance et la cohésion sociale : Les principaux enjeux », dans *OECD Economic Surveys: United States 2004*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-usa-2004-3-fr

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

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

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