

Étude économique des États-Unis, 2004

Résumé

La performance économique des États-Unis au cours des vingt dernières années a été spectaculaire. Grâce à la plus large place faite aux forces de la concurrence, qui ont été pendant un certain temps plus vigoureuses que dans la plupart des autres pays Membres, la productivité et la production se sont accélérées de manière sensible. Ces dernières années, soutenue par une action macro-économique pertinente, l'économie a prouvé sa capacité à s'adapter à des chocs négatifs, de sorte que la croissance par habitant a été encore plus forte que dans les autres pays. On prévoit que cette situation persistera pendant quelques années, le PIB réel augmentant d'environ 4 pour cent par an. Il est cependant un certain nombre de problèmes auxquels les autorités doivent s'attaquer pour conforter ces bons résultats économiques. Il faut remédier en toute première priorité aux déficits présents et prévus du budget fédéral. L'action budgétaire de relance menée ces dernières années a contribué à soutenir la reprise, mais si l'on ne réduit pas la désépargne du secteur public, les taux d'intérêt pourraient s'élever, ce qui impliquerait au bout du compte un ralentissement de la croissance du potentiel économique. Un renforcement de la discipline budgétaire, et notamment une profonde réforme du côté des dépenses comme du côté des recettes, seront nécessaires en raison des pressions imminentes de l'évolution démographique sur les finances publiques. Des mesures budgétaires correctives contribueront également à effacer le déficit des opérations courantes dont l'ampleur est inhabituelle à ce stade du cycle. Lorsque la Réserve fédérale commencera à ramener le taux des fonds fédéraux vers un niveau plus neutre, elle devra particulièrement veiller à la clarté des messages qu'elle adressera aux marchés. De nouvelles réformes des systèmes de gouvernement d'entreprise et des pratiques comptables aideraient à soutenir la confiance des investisseurs locaux et étrangers, ce qui faciliterait un ajustement sans à-coups des opérations courantes. En faisant moins largement appel aux restrictions à l'importation et en conservant le leadership de la libéralisation des échanges, les États-Unis favoriseraient l'ajustement structurel de leur économie. De plus, bien que les politiques de lutte contre les ententes et autres politiques réglementaires soient généralement favorables au jeu de la concurrence, un certain nombre de secteurs méritent de retenir l'attention, notamment les droits de propriété intellectuelle, les télécommunications et l'électricité, où de nouvelles réformes contribueraient à améliorer le bien-être. ■

Quelles sont les prévisions à court terme ?

Depuis le début des années 80, l'économie des États-Unis obtient des résultats très satisfaisants. Pendant toute cette période, la croissance du

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique des États-Unis pour 2003. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

- Quelles sont les prévisions à court terme ?
- Comment soutenir une bonne performance économique ?
- Que faut-il faire pour assainir les finances publiques ?
- Quelles sont les causes profondes de l'important déficit extérieur ?
- Peut-on encore améliorer le cadre de la politique monétaire ?
- Les faiblesses du gouvernement d'entreprise ont-elle été correctement corrigées ?
- Que pourrait-on faire pour résoudre les problèmes qui touchent les organismes de financement du logement et les plans de retraite des sociétés ?
- De quelle manière, la politique de la concurrence pourrait-elle être améliorée ?
- Quels sont les problèmes concernant les droits de propriété intellectuelle et la réglementation des télécommunications et de l'électricité ?
- Des progrès ont-ils été faits en ce qui concerne les politiques environnementales ?
- La politique commerciale et la politique agricole vont-elles dans la bonne direction ?
- Les politiques sociales méritent-elles de retenir l'attention ?
- Pour plus d'informations

PIB réel a été lors l'une des plus fortes des pays du G7, et bien supérieure à la moyenne de la zone de l'OCDE. Les revenus réels par habitant restent nettement plus élevés que dans la quasi-totalité des autres pays Membres. Les gains de productivité se sont sensiblement accélérés pendant la seconde moitié des années 90, et ce mouvement s'est encore accentué ces derniers temps. Après une période de croissance ralentie et d'actions massives de relance, l'économie connaît désormais depuis près d'un an une vive expansion, affichant un taux annuel de croissance de l'ordre de 5 pour cent sur les trois derniers trimestres. Depuis le milieu de 2003, la reprise s'est élargie — d'abord limitée aux dépenses des ménages et du secteur public, elle concerne désormais aussi la formation de capital des entreprises — et elle est nettement montée en puissance. Ceci devrait permettre à court terme la poursuite de la croissance à des taux supérieurs au potentiel — même si les politiques macro-économiques deviennent moins expansionnistes, comme c'est probable, — de sorte que l'écart conjoncturel apparu en 2001 pourrait disparaître vers le milieu de l'an prochain. Ces perspectives positives pourraient bien évidemment se révéler nettement trop optimistes. Bien que le solde des opérations courantes ne soit pas une préoccupation majeure des autorités, la persistance d'un important déficit extérieur pourrait exercer des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt à long terme. La confiance et les dépenses pourraient en outre être freinées par la lenteur inhabituelle de l'amélioration du marché du travail. En revanche, la nouvelle accélération de la productivité, et donc de la production potentielle, au cours des dernières années ainsi que la forte rentabilité des entreprises sont de bon augure pour la poursuite d'une expansion soutenue, de plus en plus tirée par l'investissement des entreprises. ■

Comment soutenir une bonne performance économique ?

L'Administration des États-Unis s'est donnée pour toute première priorité le maintien d'une forte croissance, ce qui exigera de relever un certain nombre de défis. De fait, bien que l'économie ait bien résisté aux chocs négatifs en témoignant d'une indéniable capacité d'adaptation, les autorités se trouvent confrontées à un certain nombre d'obstacles qui devront être surmontés pour assurer une reprise durable et la poursuite d'une croissance soutenue à moyen et long termes. Elles devront notamment, pour y parvenir :

- Réduire la désépargne publique en renforçant la discipline budgétaire et en donnant des bases financières saines aux régimes publics de retraite et d'assurance maladie.
- Faire en sorte que les grandes orientations de la politique macro-économique soient compatibles avec la correction harmonieuse du déficit extérieur, par le biais d'un raffermissement de l'épargne nationale et des exportations, et non pas d'un affaiblissement de l'investissement et de la croissance.
- Assurer durablement la stabilité des prix et adapter la politique de communication de la banque centrale au nouveau contexte de faible inflation.
- Poursuivre les efforts entrepris pour rétablir la confiance des marchés financiers en mettant résolument en oeuvre des réformes touchant le gouvernement des entreprises et les règles comptables.

- Renforcer encore la concurrence sur les marchés de produits pour que les gains de productivité continuent de s'accélérer.
- Éviter le protectionnisme et continuer d'œuvrer en faveur du libre échange.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres domaines qui méritent de retenir l'attention et dans lesquels il faudrait envisager de procéder à des réformes ou de modifier les politiques suivies, en ce qui concerne tout particulièrement les problèmes environnementaux et un large éventail de questions sociales. Les problèmes qui se posent dans ces deux domaines ont été longuement traités dans la dernière *Étude* et l'on ne s'y attardera donc pas ici. ■

Que faut-il faire pour assainir les finances publiques ?

Le budget fédéral, qui dégagait un excédent proche de 1½ pour cent au cours de l'exercice 2001 s'est soldé par un déficit de 3½ pour cent en 2003, et peut-être de 4¼ à 4½ pour cent cette année. Cette rapide dégradation est imputable à la forte baisse des rentrées fiscales à la suite de la récession et de la disparition de la bulle boursière, conjointement aux réductions d'impôt et à la rapide augmentation des dépenses au titre de la défense et de la sécurité intérieure et autres dépenses discrétionnaires. Le freinage exercé par la conjoncture sur les finances publiques devrait bientôt disparaître, mais les modifications récemment apportées à la politique économique aussi bien du côté des recettes que du côté des dépenses impliquent que, sur la base d'hypothèses réalistes et en l'absence de toute mesure corrective, le déficit restera substantiel au cours des dix prochaines années tant par rapport à la moyenne passée des États-Unis que par rapport aux autres pays. Les départs en retraite de la génération du baby-boom seront alors à leur apogée, ce qui exercera des pressions gigantesques sur les programmes de prestations sociales. La reprise étant désormais installée, il faut sans tarder prendre des mesures pour réduire le déficit si l'on veut éviter que les effets positifs exercés sur le revenu national à long terme par les récents allègements des taux marginaux d'imposition ne soient pas annulés par les conséquences négatives de la diminution de l'épargne publique et de l'épargne nationale. Ces mesures devraient viser tout à la fois à freiner les dépenses et dans la mesure où il faut accroître les recettes, élargir l'assiette d'imposition des personnes physiques comme des sociétés. Dans son budget 2005, l'Administration propose de réduire de moitié le déficit d'ici 2009 grâce à une contraction sans précédent des dépenses autres que de sécurité. Néanmoins, même si cet objectif était atteint, il se pourrait qu'il ne soit pas suffisamment ambitieux compte tenu de l'intention de l'Administration de rendre permanentes les récentes baisses d'impôt, de ses aspirations en matière de défense, de la nécessité de faire face au nombre croissant de contribuables assujettis à l'impôt minimum alternatif et de la menace imminente que l'évolution démographique fait peser sur les dépenses de prestations.

La reconnaissance par les deux partis politiques de la nécessité de réduire durablement le déficit a été un élément déterminant de l'amélioration des finances publiques pendant les années 90. Cet accord a produit et soutenu le Budget Enforcement Act (BEA) de 1990. Mais les principales dispositions de ce texte — plafonds imposés par la loi sur les dépenses discrétionnaires et obligation de compenser les mesures prises qui creusent le déficit au niveau des dépenses obligatoires et des recettes — sont venues à expiration à la fin de l'exercice 2002. Bien que la discipline budgétaire ait com-

mencé à s'érousser lorsque des excédents sont apparus à la fin des années 90, le BEA semblait jusque là constituer un garde-fou satisfaisant aussi bien du côté des dépenses que du côté des recettes. L'expérience d'autres pays donne à penser que les règles budgétaires n'ont guère de chance d'être efficaces lorsque les responsables ne sont pas profondément convaincus de l'importance de gérer avec prudence les finances publiques. Dans l'hypothèse où les deux partis politiques s'engageraient à nouveau à réduire les déficits, la réaffirmation de toutes les principales dispositions du BEA faciliterait probablement le retour à l'équilibre du budget. Dans ce contexte, il serait utile d'améliorer la transparence des perspectives budgétaires en tenant plus clairement compte de la rapide progression des engagements au titre des programmes de prestations sociales et en mettant par là même plus fortement l'accent sur les principaux choix qui devront être faits pour placer les finances publiques sur un sentier tenable. Les propositions récentes du Congrès et de l'Administration devraient, si elles sont mises en œuvre, aller largement dans ce sens.

Alors que le départ en retraite de la génération du baby-boom se rapproche et que l'espérance de vie continue d'augmenter, aucun progrès n'a été fait ces dernières années pour donner une base financière plus solide aux programmes de prestations sociales. D'après les hypothèses de base, les dépenses au titre des régimes Social Security, Medicare et Medicaid devraient passer d'un peu plus de 8 pour cent du PIB actuellement à près de 18 pour cent d'ici 2050. Au fil des ans, il deviendra de plus en plus coûteux d'assurer l'équilibre actuariel de ces programmes. La Social Security devrait être protégée en conjuguant augmentation des recettes et réduction des prestations, par exemple en abaissant les taux de compensation des salariés à fort revenu et en indexant l'âge de versement des prestations à taux plein sur l'espérance de vie. La situation financière des régimes Medicare et Medicaid est nettement plus grave, étant donné le rapide alourdissement du coût des soins de santé, et elle s'est encore dégradée du fait de l'adjonction récente à Medicare d'une prestation destinée à couvrir les médicaments délivrés sur ordonnance. Pour contrôler ces hausses de coût, il sera nécessaire de freiner la progression des dépenses par assuré, notamment au titre de la nouvelle prestation relative aux médicaments délivrés sur ordonnance. La maîtrise des coûts est tout aussi impérieuse et complexe à réaliser dans le cas de Medicaid, les dépenses de longue durée devant progresser rapidement avec l'augmentation ininterrompue du nombre de personnes âgées susceptibles de bénéficier de ce régime. En donnant des moyens élargis aux autorités pour négocier avec l'industrie pharmaceutique les prix des médicaments couverts par la nouvelle prestation, on pourrait atténuer l'impact de l'alourdissement prévu des dépenses pharmaceutiques sur la situation financière de Medicare et de Medicaid. Les pouvoirs publics doivent se rendre à l'évidence que les programmes actuels de prestations sociales poseront des problèmes à l'avenir et doivent agir sans tarder pour endiguer l'alourdissement inexorable de leurs coûts.

Bien que nécessaire, le freinage des dépenses tant discrétionnaires qu'obligatoires ne suffira probablement pas pour rétablir l'équilibre du budget en longue période. Dans la mesure où les recettes devront être augmentées, il faudrait pour ce faire élargir en priorité l'assiette d'imposition au lieu de revenir sur les récentes réductions des taux marginaux. Compte tenu de la faiblesse de la pression fiscale globale par rapport aux autres pays Membres, les taux d'imposition légaux et marginaux effectifs restent relativement élevés en raison du large recours fait à l'imposition des revenus, notamment au niveau fédéral. Pour élargir l'assiette de

l'impôt sur le revenu des personnes physiques, il faudrait progressivement éliminer la déductibilité des intérêts hypothécaires (quelle que soit l'utilisation faite du prêt) et des dons à des organismes charitables, et mettre également un terme à l'exemption fiscale illimitée dont bénéficient les primes d'assurance maladie à la charge des employeurs. S'agissant de l'impôt sur le revenu des sociétés, les efforts visant à en élargir l'assiette devraient essentiellement porter sur les exemptions qui réduisent les recettes et créent des inefficiences, telles que les avantages fiscaux dont bénéficient certains secteurs. En tout état de cause, il est largement possible d'améliorer le rendement des recettes en appliquant mieux les textes. Si les recettes dégagées grâce à l'élargissement des assiettes actuelles des impôts sur le revenu se révélaient au bout du compte insuffisantes, il faudrait envisager d'adopter un système d'imposition fondé sur la consommation grâce à l'application à l'ensemble du pays d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'introduction d'une TVA serait certes complexe dans le cas des États-Unis, la plupart des États tirant déjà une large partie de leurs ressources de taxes sur les ventes, mais ce serait là une méthode efficace pour accroître les recettes et elle pourrait également contribuer à gonfler l'épargne des ménages et l'épargne nationale. ■

Quelles sont les causes profondes de l'important déficit extérieur ?

La balance des opérations courantes se solde par des déficits de manière pratiquement ininterrompue depuis le début des années 80. La récente récession n'ayant pratiquement pas amélioré la situation comme le veut habituellement l'évolution conjoncturelle, ce déficit a atteint des niveaux sans précédent et s'est établi actuellement aux alentours de 5 pour cent du PIB. En conséquence, les créances extérieures nettes sur les résidents des États-Unis ont progressé à quelque 25 pour cent du PIB, et bien que ce niveau soit encore inférieur aux engagements nets de bon nombre d'autres pays, dernièrement il s'élève chaque année en moyenne de plusieurs points de PIB. Un ajustement du solde des opérations courantes pourrait impliquer un certain nombre de facteurs internes et mondiaux qui affectent la demande mondiale d'actifs en dollars. A un moment ou à un autre, il se pourrait que ces actifs représentent une part trop importante des portefeuilles étrangers, même si leur rendement relatif demeure favorable. Les entrées de capitaux privés aux États-Unis se sont un peu ralenties au cours des deux dernières années. Bien que certains gouvernements — notamment des pays d'Asie — aient augmenté leurs achats d'actifs des États-Unis, ce ralentissement n'a peut-être pas été étranger au recul du dollar sur le marché des changes depuis le début de 2002. Cette dépréciation devrait contribuer à interrompre le creusement du déficit extérieur, mais si l'on veut préserver les chances de croissance mondiale, on ne peut uniquement tableur sur l'affaiblissement du dollar pour stabiliser le ratio de la dette étrangère. Une accélération de la croissance de la demande intérieure à l'étranger sera nécessaire ainsi qu'une augmentation de l'épargne nationale aux États-Unis et des gains durables de compétitivité réalisés indépendamment de toute modification des taux de change.

La cause profonde du déficit de la balance courante est le déséquilibre grandissant entre l'épargne et l'investissement intérieurs, déséquilibre compensé par l'épargne extérieure. Si l'on veut réduire l'ampleur de ce déficit par rapport au PIB, il faudra soit que l'épargne intérieure augmente, soit que l'investissement se contracte, là encore par rapport au

PIB. Il est possible d'accroître l'épargne en augmentant les exportations nettes par rapport à la demande intérieure, en diminuant la consommation par rapport au revenu ou en réduisant les dépenses publiques par rapport à la fiscalité. Les mesures budgétaires expansionnistes des dernières années ont contribué à encourager la reprise ; mais si les perspectives actuelles de déficits budgétaires futurs se vérifient, les taux d'intérêt seront plus élevés, interdisant toute augmentation notable de l'épargne privée. Ceci impliquerait un ralentissement de la croissance du stock de capital, de la productivité et du potentiel économique. Un certain nombre de facteurs permettraient un ajustement progressif de la balance des opérations courantes, notamment le rôle du dollar en tant que monnaie de réserve et la pénurie d'autres possibilités d'investissement aussi attrayantes, en raison des caractéristiques favorables de l'économie des États-Unis (marchés financiers très étoffés, marché de travail flexible, climat d'investissement sain et progression soutenue de la productivité). Pour assurer un ajustement sans heurts qui ne compromette les perspectives de croissance ni aux États-Unis ni au plan international, il faudra cependant des mesures propres à doper la confiance des investisseurs en renforçant le gouvernement d'entreprise et en freinant la tentation naissante du protectionnisme et aussi, plus fondamentalement, des mesures efficaces pour faire reculer le déficit budgétaire au fil du temps. ■

Peut-on encore améliorer le cadre de la politique monétaire ?

En maintenant le taux des fonds fédéraux à un niveau exceptionnellement faible, les autorités ont utilisé avec succès la politique monétaire pour amorcer le redressement de l'activité. Néanmoins, le caractère inhabituel de la situation présente, où l'inflation sous-jacente se situe à un taux légèrement inférieur à la fourchette officiellement considérée comme satisfaisante, accroît la nécessité d'améliorer la communication entre les autorités monétaires et l'opinion, et ce pour deux raisons. *Premièrement*, si l'inflation sous-jacente poursuit sa décade, la Réserve fédérale devra empêcher une baisse des anticipations inflationnistes dans la mesure où cela ferait monter les taux d'intérêt réels et freinerait inutilement l'expansion. *Deuxièmement*, dans le cas plus probable où la reprise progresse à un rythme suffisamment soutenu pour résorber progressivement les capacités inutilisées, les autorités devront clairement faire comprendre aux investisseurs qu'une certaine accélération de l'inflation par rapport à son niveau actuel est acceptable et ne doit pas être interprétée comme un moindre attachement de leur part à la stabilité des prix. Dans l'un et l'autre cas, la Réserve fédérale devrait donner aux marchés des indications claires sur sa propre évaluation des perspectives économiques et sur les mesures qui seront prises en fonction de l'évolution attendue.

Face à cette nécessité de communication efficace, le Comité fédéral de l'open market (Federal Open Market Committee — FOMC) a récemment apporté plusieurs modifications au contenu des déclarations faites à la suite de ses réunions. Il a séparé l'évaluation des risques concernant l'inflation de celle des risques pesant sur la croissance de l'activité. De plus, il a ajouté un élément plus prospectif dans ses déclarations récentes en indiquant que la politique monétaire pouvait rester accommodante « pendant une période considérable » ou qu'il pouvait « se montrer patient avant d'abandonner sa politique accommodante ». Bien que ces modifications aient fourni d'utiles informa-

tions, de nouvelles mesures dans le sens d'une plus grande clarté pourraient aider à faire connaître aux marchés l'évaluation faite par le FOMC de l'évolution économique future et les réactions des pouvoirs publics. En particulier :

- Il faudrait envisager de publier plus rapidement les comptes-rendus des réunions du FOMC — qui ne le sont actuellement qu'après la réunion suivante.
- Le FOMC pourrait peut-être aussi publier ses propres prévisions plus fréquemment, en faisant intervenir un plus large éventail de variables et en considérant une période plus longue que ce n'est actuellement le cas.

La Réserve fédérale a récemment confié à un groupe le soin d'étudier certaines de ces questions. Plus fondamentalement, avec l'approbation explicite des commissions compétentes du Congrès, le FOMC devrait envisager de chiffrer sa définition de l'objectif de stabilité des prix prévu par la loi, en présentant un indicateur adéquat des prix et la valeur moyenne ou la fourchette souhaitée à long terme. ■

Les faiblesses du gouvernement d'entreprise ont-elle été correctement corrigées ?

Outre l'éclatement de la bulle boursière et les incertitudes géopolitiques, les scandales liés au gouvernement d'entreprise et aux pratiques comptables ont largement contribué à entamer la confiance des investisseurs au cours des dernières années. Bien que le marché boursier se soit sensiblement ressaisi, des craintes latentes persistent concernant le gouvernement d'entreprise et les méthodes comptables, et la réapparition de nouveaux chocs dans ces domaines serait gravement préjudiciable. De nouvelles réformes à cet égard contribueraient à renforcer les bases d'une croissance durable et à l'intégrité des marchés financiers. Face aux graves irrégularités constatées, la loi Sarbanes-Oxley de 2002 a durci les sanctions en cas de fraude, renforcé l'indépendance des services d'audit et la réglementation de la profession comptable et imposé aux sociétés publiques des obligations plus strictes en matière de divulgation d'informations financières, leurs dirigeants ayant des responsabilités accrues à cet égard. D'importants progrès ont été faits sur la voie de la mise en œuvre de cette législation, et les premières évaluations de l'impact de la réforme sont largement positives, bien que la crainte ait été formulée que certaines dispositions de la loi — telles que l'obligation faite aux administrateurs de certifier les rapports financiers — aient un effet préjudiciable sur le comportement des entreprises. De plus, les règles de cotation appliquées par les grandes bourses ont été renforcées pour ce qui est du gouvernement d'entreprise. Néanmoins, les nouveaux scandales intervenus ces derniers mois (impliquant le New York Stock Exchange et le secteur des organismes de placement collectif) ont montré qu'il restait encore fort à faire dans le domaine de la réforme du gouvernement d'entreprise :

- Garantir l'indépendance et renforcer la surveillance des conseils d'administration. La complaisance qui caractérise encore l'attitude des comités de rémunération montre que des efforts supplémentaires doivent être faits par les investisseurs, les bourses et les autorités.
- Renforcer les droits des actionnaires en les autorisant, comme le propose la Securities and Exchange Commission, à participer au processus de nomination des administrateurs, ce qui permettrait aux investisseurs d'intervenir dans le choix et la révocation de ces derniers.

- Accélérer les réformes de la gouvernance dans le secteur des organismes de placement collectif, étant donné son rôle majeur dans l'économie des États-Unis.
- Veiller à ce que les organes de réglementation disposent de ressources suffisantes pour mener à bien le programme de réformes et pour renforcer la mise en œuvre des mesures prises, tout en les encourageant à adopter une attitude plus volontariste.
- Réformer le mode de rémunération des administrateurs pour les inciter à améliorer encore plus leurs performances. En exigeant la comptabilisation des stock options en charges, on améliorerait la transparence de la rémunération des dirigeants et on éviterait de les inciter à des choix inappropriés, tels que le gonflement des bénéfices à court terme au détriment des résultats en longue période.
- Assurer une meilleure harmonisation des normes comptables des États-Unis et des normes internationales et régler les questions concernant la surveillance des services d'audit, ce qui permettra d'atténuer les pressions tendant à demander l'application extraterritoriale de la réglementation des États-Unis dans ce domaine. ■

Que pourrait-on faire pour résoudre les problèmes qui touchent les organismes de financement du logement et les plans de retraite des sociétés ?

Deux des principaux organismes parapublics, Freddie Mac et Fannie Mae, qui sont devenus des intervenants majeurs sur les marchés financiers, ont également fait l'objet d'enquêtes pour déceler d'éventuelles irrégularités comptables. Compte tenu de leur rapide développement et de leur importance systémique, leur réglementation et leur surveillance doivent être durcies et l'Administration a fait des propositions à cet effet, notamment le transfert au Trésor des compétences en matière de réglementation. Néanmoins, les réformes devraient aller encore plus loin et supprimer le statut spécial de ces organismes. Du fait de ce statut, le marché a en effet le sentiment qu'ils disposent d'une garantie implicite de l'État, grâce à quoi ils peuvent lever des fonds moyennement un coût relativement faible, ce qui leur a permis de connaître une croissance vigoureuse et de se lancer dans des activités non prévues par leur mandat initial qui se limitait au soutien du marché secondaire des hypothèques résidentielles. En tout état de cause, l'octroi d'un avantage financier marginal est une manière inefficace d'encourager l'accès à la propriété — l'essentiel des bénéfices allant aux actionnaires des deux organismes parapublics —, laquelle est par ailleurs favorisée par les multiples préférences fiscales accordées aux logements occupés par leur propriétaire. Il ne suffira cependant peut-être pas de modifier le statut de ces organismes pour supprimer la garantie que leur accorde implicitement le gouvernement. Tant que l'on ne réduira pas la taille de leur portefeuille, les investisseurs risquent de garder le sentiment que l'État ne les laissera pas faire faillite. On pourrait limiter la croissance de leur portefeuille d'actifs liés à des créances hypothécaires pour que ce soient les titres adossés à des créances hypothécaires négociés sur les marchés publics, et non la dette des organismes parapublics, qui deviennent la principale source de financement sur le marché secondaire des crédits hypothécaires.

Étant donné leur incidence négative sur les ressources financières des entreprises et les risques potentiels qu'elles font peser sur les participants aux plans et la société de garantie

des prestations de retraite (Pension Benefit Guaranty Corporation — PBGC), les faiblesses du cadre réglementaire applicables aux plans de pension à cotisations définies des entreprises doivent être corrigées. Elles ont conduit à un sérieux sous-financement et entraîné un énorme déficit financier du PBGC. L'Administration a fait des propositions pour améliorer la mesure des engagements, la divulgation d'informations et les garanties en cas de sous-financement par des sociétés en difficultés financières. Une plus vaste réforme du système sera cependant nécessaire parce qu'il s'agit de problèmes partiellement structurels, dus à la médiocrité des incitations. Ce faisant :

- Ce serait une erreur que de fournir une aide financière, comme l'idée en est actuellement discutée au Congrès, sans prendre simultanément de mesures compensatoires pour remédier au sous-financement systémique imputable au laxisme des règles de financement.
- Il serait prudent d'utiliser un faible taux d'actualisation pour calculer les obligations au titre des pensions tout en recherchant plus de précision et de transparence.
- L'organisme public d'assurance des pensions devrait disposer d'une plus grande marge de manoeuvre pour pouvoir imposer des primes plus élevées aux entreprises présentant plus de risques pour le système. ■

De quelle manière, la politique de la concurrence pourrait-elle être améliorée ?

La bonne performance de l'économie depuis plus d'une décennie tient en partie aux efforts de réforme de la réglementation menés dans un large éventail de branches d'activité, en vue de renforcer le jeu de la concurrence pour améliorer l'efficacité et élargir par là même les possibilités de production. Grâce à ces efforts, qui ont été engagés pendant les années 70 et accélérés pendant les années 80, la concurrence joue désormais plus fortement aux États-Unis que dans la plupart des autres pays de l'OCDE et ce, depuis déjà un certain temps. La vive concurrence sur les marchés de produits a vraisemblablement intensifié les pressions exercées sur les marchés du travail pour qu'ils s'adaptent en souplesse, ce qui a favorisé la rapide adoption de technologies propres à accélérer la productivité et le réemploi des travailleurs dont les postes ont été supprimés par ces innovations et par la libéralisation des échanges. Néanmoins, malgré l'évolution positive de cette dernière et l'orientation généralement favorable à la concurrence des mesures prises, des améliorations restent possibles dans divers domaines.

Le droit fondamental de la concurrence n'ayant pas été modifié depuis des décennies, la politique en la matière a évolué en fonction de la jurisprudence. Comparativement aux autres pays, les violations du droit de la concurrence sont sévèrement réprimées et sanctionnées, et les actions privées sont inhabituellement nombreuses. Face aux risques élevés de sanctions et de dommages-intérêts triples en cas de violation, des efforts ont été faits pour réduire à néant ou affaiblir les mesures d'application du droit de la concurrence, aboutissant souvent à des exemptions, à un traitement spécial ou une réglementation anticoncurrentielle au niveau des États. Plusieurs modifications paraissent souhaitables :

- Les exemptions anormales au droit ou à la juridiction devraient être supprimées pour améliorer la cohérence et encourager la concurrence.
- L'immunité des entreprises publiques en cas de violation du droit de la concurrence devrait être supprimée ; elle n'a

aucune base logique, et le fait est qu'aucun autre pays de l'OCDE n'exempte les entreprises liées à l'État de respecter le droit de la concurrence.

- Les limitations imposées par les États à la concurrence devraient être vigoureusement combattues en vertu de la clause Interstate Commerce, dans la mesure où elles compromettent l'engagement national à laisser jouer les forces du marché. ■

Quels sont les problèmes concernant les droits de propriété intellectuelle et la réglementation des télécommunications et de l'électricité ?

Le renforcement de la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) depuis le début des années 80 s'est accompagné d'une expansion de la R-D et d'une multiplication du nombre de brevets. Un certain nombre de problèmes ont suivi le renforcement des DPI notamment une augmentation des litiges en matière de brevets. Les États-Unis protègent mieux les brevets que la plupart de leurs partenaires commerciaux. La forte protection dont bénéficient les DPI est un facteur qui contribue au niveau beaucoup plus élevé qu'ailleurs des prix des médicaments de marque, et donc des dépenses de santé. Pour déterminer si la protection des brevets est devenue excessive aux États-Unis, il faut se demander si le sacrifice en termes de revenu et de production l'emporte sur l'innovation supplémentaire ainsi générée. Bien que l'on ne dispose pas encore d'une évaluation d'ensemble des coûts et des avantages des politiques relatives aux DPI, un certain nombre de mesures pourraient être bénéfiques ; on pourrait ainsi :

- Envisager l'adoption d'un mécanisme d'opposition aux brevets analogue à celui qui existe dans l'Union européenne (qui autorise plus largement la contestation de la délivrance d'un brevet), afin de limiter les coûts des litiges et d'améliorer la qualité du processus d'examen des brevets.
- Rendre illicites les accords qui interdisent l'entrée de laboratoires pharmaceutiques produisant des produits génériques moyennant des paiements effectués par les laboratoires qui fabriquent des médicaments de marque, tout en préservant la possibilité de procéder sans aucun paiement au règlement de différends relatifs à des brevets.

Le secteur des télécommunications s'est profondément modifié au cours des vingt dernières années sous l'effet conjugué de la rapidité du progrès technologique et de la réforme de la réglementation. La concurrence sur le marché des télécommunications téléphoniques à longue distance est entrée dans une nouvelle phase au milieu des années 80 avec l'éclatement d'AT&T, et le Telecommunications Act de 1996 a marqué le début des efforts faits au plan national pour favoriser la concurrence dans les services locaux. Au cours de cette période, le jeu de la concurrence a également gagné les infrastructures alternatives et le haut débit par câble. Bien que la concurrence dans les services locaux ait récemment commencé à porter ses fruits, des modifications de l'action menée pourraient être encore nécessaires pour veiller à ce que l'entrée dans les services locaux de transmission vocale et le haut débit ne soit pas faussée par les opérateurs historiques. Ces modifications devraient être également compatibles avec la nécessité d'accroître le niveau global des investissements de tous les opérateurs dans des installations de réseau per-

mettant à toutes les régions d'accéder au haut débit. A cet égard, il serait souhaitable de régler rapidement un certain nombre de questions en suspens :

- Étant donné ses effets positifs sur la concurrence dans les services locaux de transmission vocale et sur l'investissement dans de nouveaux services, le dégroupage de certains éléments en réseau devrait être poursuivi dans l'avenir prévisible là où l'accès des concurrents est entravé.
- Afin de faciliter le développement du haut débit, il faudrait maintenir l'obligation de dégroupage imposée aux opérateurs téléphoniques historiques, et les câblo-opérateurs devraient être tenus d'ouvrir leurs réseaux qui utilisent des technologies plus anciennes à des fournisseurs indépendants de services Internet.
- L'une des toutes premières priorités des pouvoirs publics devrait être d'examiner le régime de tarification des différents opérateurs, et notamment de réduire les redevances actuelles d'accès.

La réforme de la réglementation dans le secteur de l'électricité a été guidée par des facteurs largement identiques à ceux qui ont influencé la réforme dans le secteur des télécommunications : libéralisation réussie d'autres branches d'activité, progrès technologique et mécontentement suscité par les distorsions de prix entre les États et entre les différents utilisateurs. Alors que dans d'autres secteurs, les États-Unis ont été souvent le premier pays à s'engager sur la voie de la réforme, ils ont été précédés par un certain nombre d'autres pays de l'OCDE dans le secteur de l'électricité. Malgré la possibilité de tirer des enseignements de l'expérience de ces derniers, les efforts entrepris par les États-Unis n'ont eu que des résultats mitigés. La crise californienne de 2000-01 a certes tenu à des lacunes du cadre réglementaire plutôt qu'aux effets de la concurrence, mais elle a donné un coup de frein aux efforts de réforme menés dans l'ensemble du pays. La panne qu'a connu le nord-est du pays en août 2003 a cependant souligné l'urgence de prendre des mesures pour renforcer l'intégration régionale du transport de l'électricité et encourager les investissements dans la production et le transport d'électricité dans un double souci de sécurité et d'efficacité. Un certain nombre d'initiatives pourraient améliorer l'efficacité en intensifiant la concurrence ; on pourrait ainsi :

- Encourager l'intégration des marchés de l'électricité qui se sont développés au niveau des États ou de régions de petite taille, en mettant en oeuvre un système type d'organisation du marché.
- Engager la réforme du système de transport de l'électricité, dont les actifs sont actuellement très morcelés, afin d'assurer l'efficacité des investissements dans les capacités.
- Supprimer les distorsions à la concurrence qui résultent des systèmes d'imposition et de subvention (tels que le traitement fiscal différencié des services d'utilité publique) ou qui résultent de l'appartenance à l'État de certains producteurs d'électricité. ■

Des progrès ont-ils été faits en ce qui concerne les politiques environnementales ?

Bien que certains progrès aient été réalisés dans le domaine de l'environnement, il existe encore plusieurs sujets de pré-

occupation, notamment les objectifs relatifs à la protection de la couche d'ozone, à la réduction de la pollution atmosphérique et au mercure. Dans le cadre de son initiative Clear Skies, l'Administration a fixé un nouvel objectif pour la réduction des principaux polluants au moyen de mesures de plafonnement et d'échange, mais elle s'oppose aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il n'existe toujours pas d'alternative crédible aux engagements du Protocole de Kyoto concernant le réchauffement de la planète, malgré l'ampleur des émissions de GES et par là même la nécessité de les freiner en faisant jouer les forces du marché. La législation proposée dans le domaine de l'énergie vise presque exclusivement à accroître l'offre par des transferts coûteux aux secteurs producteurs, tandis que des mesures visant à freiner la demande par le biais des prix ou par d'autres moyens sont notablement absentes. Cette réticence a notamment pour conséquence que le rendement énergétique du parc automobile s'est maintenu au cours des dix dernières années à un niveau inférieur d'environ 6 pour cent à son point haut antérieur, les véhicules étant plus lourds et leurs moteurs généralement plus puissants. Le gouvernement persiste à fixer des normes distinctes (« CAFE ») pour les voitures particulières et les utilitaires légers — bien qu'il ait annoncé un durcissement des normes concernant ces derniers pour les trois prochains millésimes, ce qui réduira légèrement l'écart —, prenant ainsi en compte l'élargissement de la part des utilitaires légers dans les ventes d'automobiles, passée d'un dixième au moment du lancement du programme en 1979 aux alentours de la moitié ces derniers temps. ■

La politique commerciale et la politique agricole vont-elles dans la bonne direction ?

Les États-Unis se sont engagés à libéraliser plus avant les échanges aux niveaux mondial, régional et bilatéral. Néanmoins, leur recours répété à des mesures de limitation des importations — bien que souvent compatible avec les règles de l'OMC — a quelque peu entamé leur leadership sur la scène commerciale internationale. Les sanctions prises sous forme de droits antidumping et de droits compensateurs contre les importations de bois de résineux canadiens et les mesures de sauvegarde concernant l'acier et les textiles chinois en sont les exemples les plus flagrants. Les États-Unis doivent encore appliquer certaines décisions prises par l'organe de règlement des différends de l'OMC, notamment celles concernant les dispositions de leur code fiscal relatives aux Foreign Sales Corporations. La récente suspension des droits de douane sur l'acier et l'accord provisoire concernant le différend de longue date concernant le bois de résineux sont des mesures dont il faut se louer, bien que la première se soit accompagnée de l'imposition d'un programme de licences et de mesures de contrôle et que la seconde limite encore strictement l'accès au marché par un système de contingents, alourdissant durablement le coût de la construction de logements. En conséquence :

- Il faudrait éviter les mesures qui limitent l'accès au marché intérieur ou qui empêchent les entreprises et les gouvernements de s'approvisionner partout dans le monde, à la fois parce qu'elles entraînent une hausse des prix et une baisse des revenus réels pour les consommateurs et tendent à entraver l'ajustement structurel et la flexibilité et parce qu'elles encouragent des tendances protectionnistes à l'échelle mondiale.

- Il est essentiel que les États-Unis jouent un rôle moteur dans les négociations de Doha si l'on veut en assurer le succès. Dans ce contexte, les autorités pourraient devoir se demander comment les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent le mieux étayer et compléter les progrès de la libéralisation multilatérale des échanges. La place mineure accordée à des secteurs protégés essentiels, tels que l'agriculture, dans les accords bilatéraux souligne la nécessité d'une action multilatérale pour libéraliser l'ensemble des échanges.

L'agriculture est tout à la fois l'objet de bon nombre de différends commerciaux et une pierre d'achoppement des négociations commerciales mondiales actuellement menées. Bien que les aides agricoles rapportées au revenu des agriculteurs soient plus faibles aux États-Unis que dans certaines autres régions de l'OCDE, elles augmentent probablement du fait des modifications récemment apportées à la politique agricole. Ces mesures de soutien bénéficient dans leur écrasante majorité aux grosses exploitations et entraînent des pertes pour les consommateurs, les contribuables et les producteurs étrangers, notamment ceux des pays en développement. Les nouvelles mesures récemment prises par les responsables de la politique agricole risquent d'accentuer à la fois les distorsions au niveau de la production et les tensions commerciales, et ne sont pas conformes aux objectifs à long terme de la réforme de la politique agricole préconisés par l'OCDE. Il serait souhaitable de revenir sur les aides supplémentaires accordées aux agriculteurs ces dernières années et d'inverser la tendance à réduire le jeu du marché qu'implique la législation récente. Ceci renforcerait le leadership des États-Unis sur la scène commerciale mondiale, sur laquelle il a présenté d'ambitieuses propositions pour la libéralisation des échanges dans le contexte des négociations de Doha. ■

Les politiques sociales méritent-elles de retenir l'attention ?

Des défis restent également à relever sur le front de la politique sociale. La couverture de l'assurance maladie a commencé à se réduire après avoir été momentanément améliorée à la fin des années 90. Ceci représente un coût économique significatif dans la mesure où l'absence d'assurance entraîne une dégradation du niveau de santé et un raccourcissement de l'espérance de vie. En revanche, la crainte de voir la récession conjoncturelle inverser la tendance fortement décroissante du nombre de bénéficiaires de prestations sociales amorcée à la suite des réformes du milieu des années 90 s'est révélée infondée. Les taux de pauvreté s'inscrivent à nouveau en hausse, et bien qu'ils soient encore inférieurs à leur précédent point haut des années 90, ils sont très élevés pour certains groupes de population. Des efforts ininterrompus sont nécessaires pour faire en sorte que l'amélioration des conditions sociales observée pendant les années 90 et décrite dans l'*Étude 2002* ne soit pas inversée. ■

Pour plus d'informations

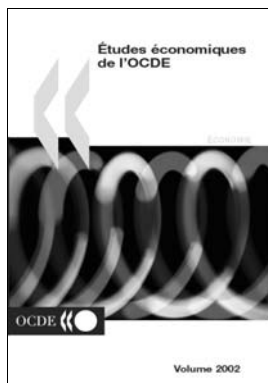
Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de :

M. Hannes Suppanz tél. : (33-1) 45 24 87 62
(email: hannes.suppanz@oecd.org), et

M. Thomas Laubach tél.: (33-1) 45 24 87 32
(email: thomas.laubach@oecd.org). ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 74**, à paraître. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 81
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtkyoo.org
Internet : www.oecdtkyoo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm