

Etats-Unis

L'exception américaine à la peine

Catherine SAUVIAT, Estelle SOMMEILLER

L'exceptionnalisme américain a été théorisé par de nombreux auteurs (d'A. de Tocqueville à S. Lipset), reposant largement sur son système politique mais aussi sur sa puissance monétaire, économique, technologique et militaire. Le rôle joué par le dollar comme monnaie de réserve internationale, la stabilité et la crédibilité de ses institutions, de même que les performances historiques du pays en matière de croissance, expliquent en partie cette situation. Le privilège exorbitant des Etats-Unis de s'endetter dans leur propre monnaie a jusqu'à présent conféré à la banque centrale américaine (la Fed) le pouvoir de mener une politique monétaire très expansionniste, sans sanction significative sur la valeur du dollar. Cette situation explique que l'économie américaine reste moins soumise que ne le sont devenus les économies de la zone euro à la surveillance des marchés financiers : alors que son déficit budgétaire et sa dette publique dépassent en niveau ceux de certains pays européens (voir l'article d'Antoine Math dans ce numéro), cela n'a pas ralenti l'appétit des investisseurs étrangers pour les bons du Trésor américains. C'est sans doute la raison pour laquelle le gouvernement Obama a pu continuer de proposer de nouvelles mesures de relance

au cours de l'année 2010 et que le président de la Fed, B. Bernanke, a décidé de lancer un second programme d'achats de bons du Trésor pour 600 milliards de dollars jusqu'en juin 2011, après en avoir déjà racheté pour un montant de 1 700 milliards entre début 2009 et début 2010.

Pour autant, la situation des Etats-Unis n'est pas (ou plus) si exceptionnelle qu'elle y paraît. D'une part, B. Obama a dû annoncer début 2010 un gel de certaines dépenses publiques ainsi que la mise en place d'une Commission sur la responsabilité budgétaire et la réforme, dont le rapport final a été rendu public début décembre 2010. D'autre part, la plupart des Etats fédérés se sont retrouvés cette année dans une situation financière critique, qui va se prolonger, voire s'exacerber en 2011. En dépit de la solidarité budgétaire qui lie l'Etat fédéral aux Etats fédérés, ces derniers ont dû en effet procéder à des ajustements budgétaires brutaux au cours de 2010, réduisant les services publics de base, opérant des coupes dans les salaires et avantages sociaux de leurs employés quand ils ne les licenciaient pas tout simplement.

Sans surprise, les Démocrates ont perdu leur majorité à la Chambre des représentants (183 sièges sur 435) lors de l'élection

de mi-mandat le 2 novembre 2010. Les performances décevantes de la croissance américaine, la persistance d'un chômage sinon structurel du moins élevé ¹, l'incertitude et l'effet différé des retombées des grandes réformes adoptées en 2010 (assurance santé et régulation financière) ont largement contribué à cet état de fait. Le débat et le vote budgétaires risquent donc d'être une épreuve particulièrement difficile pour le président démocrate. Les marges de manœuvre qu'il pouvait espérer conserver dans ce domaine, à savoir augmenter les recettes fiscales et certaines dépenses publiques, sont considérablement affaiblies. Dans un tel contexte, les syndicats ne sont guère en position de force pour faire avancer les réformes qu'ils appellent de leurs vœux au niveau national (celle sur la représentativité syndicale notamment), ni pour défendre salaires et emplois de leurs membres face aux initiatives des employeurs dans les entreprises où ils sont implantés.

Des ajustements budgétaires jusque-là relativement limités au niveau fédéral

Sous la pression des marchés financiers, du FMI ² et de ses adversaires politiques (l'ensemble du camp républicain

mais aussi les Blue Dogs et les Nouveaux Démocrates, deux coalitions conservatrices au plan fiscal), B. Obama devait annoncer au début de l'année 2010 deux mesures phares : d'une part, un gel des dépenses discrétionnaires (hors défense et sécurité intérieure) sur 3 ans (2011-2013) ; d'autre part, la création d'une « commission sur la responsabilité budgétaire et la réforme ».

La première proposition constituait un changement de cap par rapport à l'ampleur des mesures de soutien prises en faveur des banques, des ménages et des entreprises. Elle n'a cependant pu recevoir l'aval du Congrès dans le cadre du budget 2011, qui aurait dû être soumis à un vote final avant le 1^{er} octobre 2010 (voir encadré 1). Le contexte politique et électoral explique que les deux chambres, pour la première fois depuis 1974 (date de mise en œuvre des nouvelles procédures budgétaires), ne soient pas parvenues à se mettre d'accord sur un projet de résolution budgétaire dans les délais normaux ³.

La seconde mesure concernait la mise en place d'une commission bipartisanne chargée de faire des propositions, afin de

-
1. Il y a aux Etats-Unis un débat en cours sur la nature du chômage : structurel (dû à une inadéquation persistante de l'offre et de la demande de travail en termes de qualifications) ou conjoncturel (dû à un écart provisoire de l'offre et de la demande de travail lié à la chute de la demande) ? Ce débat fait s'affronter des économistes du monde académique défendant des thèses keynésiennes comme P. Krugman et J. Stiglitz, pour ne citer que les plus connus, qui nient le caractère structurel du chômage et des présidents de certaines Fed régionales, dont les analyses les portent à penser au contraire à l'existence d'un chômage structurel.
 2. En octobre 2009, l'agence de notation Moody annonçait que les Etats-Unis pourraient perdre leur note AAA sur les obligations d'Etat s'ils ne prenaient pas des mesures visant à réduire leurs déficits d'ici les trois ou quatre prochaines années. Plus récemment, le FMI et la BRI ont mis en garde le gouvernement américain contre les risques que faisait peser la dette publique sur le système financier mondial et insistaient sur la nécessité d'une réforme des grands programmes sociaux (Sécurité sociale, *Medicare* et *Medicaid*).
 3. Le Congrès, qui n'a pu voter le projet de budget, fonctionne provisoirement sur une « résolution de continuité », laquelle reconduit les financements à leurs niveaux actuels.

Encadré 1

Le déficit et la dette publics, enjeux du prochain vote budgétaire

Le déficit budgétaire fédéral a atteint 8,9 % du PIB en 2010. Il s'agit là de l'un des niveaux les plus élevés depuis l'après Seconde Guerre mondiale, après celui de l'année passée (9,9 % du PIB en 2009). L'accumulation de déficits budgétaires depuis 2002 a provoqué une forte augmentation de la dette publique, qui devrait atteindre, selon les estimations du CBO, 60 % du PIB à fin 2010. Cette situation est le résultat des baisses d'impôt accordées par le gouvernement Bush en 2001 et 2003 (1 700 milliards de dollars), du plan sauvetage du système financier et de l'industrie automobile (700 milliards de dollars) orchestré par ce même gouvernement en 2008 (TARP), bien que son coût net pourrait être ramené à 29 milliards de dollars selon les dernières estimations du Trésor, du plan de relance budgétaire adopté par le gouvernement Obama en 2009 (ARRA) qui devrait coûter au total 862 milliards de dollars, soit 75 milliards de plus que l'estimation faite au moment de son vote (787 milliards de dollars), mais aussi de l'effort de guerre déployé en Irak et en Afghanistan depuis plusieurs années. Le déficit a aussi fortement augmenté depuis deux ans sous l'impact du manque à gagner fiscal consécutif à la crise. C'est pourquoi B. Obama a proposé de geler sur trois ans les dépenses dites « discrétionnaires » qui sont, chaque année, soumises à un vote budgétaire au Congrès et qui représentent généralement entre 20 et 30 % du budget américain, tout en préservant les ministères de la Défense et de la Sécurité intérieure d'un tel gel.

Dans le projet de budget 2011 présenté comme il se doit dans le processus d'élaboration budgétaire américain par le Président début février 2010, les dépenses atteindraient 3 700 milliards de dollars, dont 1 400 milliards de dépenses « discrétionnaires » (y compris les dépenses de défense) et 2 100 milliards de dépenses « obligatoires » (*entitlements*). Ces dernières dépenses (principalement la Sécurité sociale, *Medicare* et *Medicaid*), programmes qui représentent à eux seuls plus de la moitié du budget) ne sont pas, à la différence des dépenses discrétionnaires, soumises au vote budgétaire annuel mais relèvent de décisions durables. Le projet de budget soumis par le Président intègre des mesures temporaires de relance pour 166 milliards de dollars dont 82 milliards de baisses d'impôts, 44 milliards de dépenses supplémentaires et 50 milliards en faveur de l'emploi. Il est prévu de ramener le déficit à 4,5 % dès 2013 et à 4,2 % en 2020. L'administration Obama avait initialement retenu dans ce budget de référence (*baseline budget*) l'hypothèse d'une reconduction des allègements fiscaux de 2001 et 2003, au-delà de leur date d'échéance fin 2010, aux seuls revenus inférieurs à 250 000 dollars par an. Des six taux d'imposition sur le revenu actuellement en vigueur, le taux sur la dernière tranche d'impôt aurait dû remonter de 35 à 39,6 % et le taux sur l'avant dernière tranche de 33 à 36 %. Mais la perte de la majorité démocrate à la Chambre des représentants remet en cause cet arbitrage présidentiel.

Source : *The Congressional Budget Process Timetable*, B. Heniff Jr., CRS report, March 20, 2008 ; *Introduction to the Federal Budget Process*, Center on Budget and Policy Priorities, December 1, 2009.

ramener le déficit fédéral courant à 4,2 % du PIB d'ici 2020¹. Les propositions qui en ont finalement émané (voir encadré 3) trouveront-elles leur traduction législative ? D'une part, la commission ne peut imposer au Congrès d'adopter ses recommandations, ayant été créée par décret ; d'autre part, l'accord de quatorze de ses membres est nécessaire pour pouvoir faire des recommandations formelles aux deux chambres.

Une troisième mesure plus opportuniste, annoncée par B. Obama le 15 octobre 2010 sous la pression cette fois d'une victoire républicaine alors de plus en plus prévisible au Congrès, visait un gel des embauches du gouvernement fédéral.

En dépit de ce contexte de tension budgétaire, le Sénat a fini par se laisser convaincre de voter en août 2010 une rallonge budgétaire de 26 milliards de dollars aux Etats fédérés. Sur ce montant, 16 milliards de dollars ont été alloués au financement de *Medicaid*, programme fortement sollicité à cause de la crise, et 10 milliards de dollars pour aider les Etats à réembaucher les enseignants et autres catégories de personnel du secteur de l'éducation publique mis à pied au cours de l'année 2010 et ainsi éviter de nouveaux licenciements. Le Congrès a également voté un programme de crédits d'impôt (12 milliards de dollars) et de prêts (30 milliards de dollars) en faveur des PME. En revanche, la Chambre haute s'est opposée à une nouvelle extension exceptionnelle des indemnités de chô-

mage au-delà des 99 semaines déjà obtenues dans certains Etats particulièrement frappés par le chômage (contre 26 semaines en période normale).

En septembre 2010, B. Obama a proposé de nouvelles mesures de relance économique visant à soutenir l'investissement et l'emploi (180 milliards de dollars). Il s'agit d'une part d'un plan de développement de travaux publics sur 6 ans (50 milliards de dollars) destiné à financer des grands projets d'investissement (rénovation d'autoroutes, d'aéroports et de voies ferrées, installation de lignes TGV, etc.) ; d'autre part, d'un plan devant permettre aux entreprises d'amortir 100 % de leurs dépenses d'investissement jusqu'à fin 2011 contre 50 % actuellement (30 milliards de dollars) ; enfin d'un crédit d'impôt pour la R&D (100 milliards de dollars sur 10 ans). Ces mesures ont cependant peu de chances d'être adoptées en l'état par le nouveau Congrès issu des urnes le 2 novembre 2010.

Des Etats et des collectivités locales en difficulté financière

Avec la crise économique, les Etats et collectivités locales ont vu diminuer leurs recettes fiscales tandis que leurs dépenses sociales augmentaient (davantage d'individus éligibles à *Medicaid*, l'assurance santé pour les plus démunis et au programme d'aide alimentaire)².

Leur situation est critique depuis 2008, malgré l'aide fédérale qui leur a été apportée dans le cadre du plan de relance

-
1. Comptant dix-huit membres, cette commission est composée de douze représentants au Congrès (6 Républicains et 6 Démocrates), ainsi que de personnalités du monde des affaires (deux PDG de grandes entreprises), une personnalité qualifiée et un ancien syndicaliste, A. Stern, ancien président du syndicat des services (Service Employees International Union).
 2. Depuis mai 2007, le nombre de bénéficiaires du programme d'aide alimentaire a augmenté de 70 %, certains Etats ayant relâché leurs critères d'éligibilité.

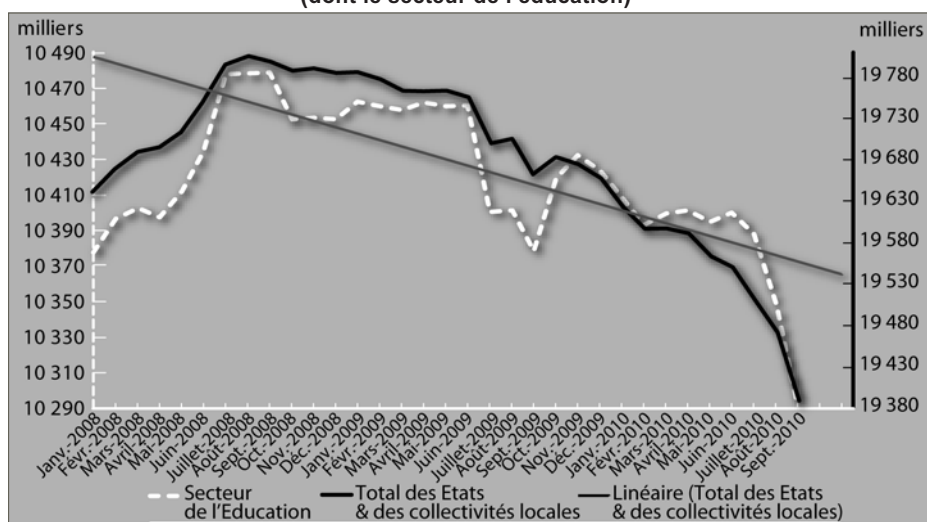
ETATS-UNIS

(140 milliards de dollars sur deux ans et demi)¹. La quasi totalité des Etats fédérés ont été obligés de couper dans leurs programmes de santé en faveur des enfants de familles pauvres (CHIP), dans les services destinés aux personnes âgées et aux handicapés (notamment les soins à domicile), dans leurs dépenses d'éducation ; une majorité d'entre eux ont augmenté les impôts². Affichant un déficit collectif de 200 milliards de dollars en juillet 2010 (fin de l'année budgétaire pour les Etats), les comptes des Etats fédérés ont continué de se dégrader tant et si bien que les

projections pour 2011 font apparaître un déficit de 89 milliards de dollars, concentré pour près de la moitié sur cinq Etats (Californie, New York, Floride, Illinois et Arizona).

A la différence du gouvernement fédéral, les Etats sont légalement tenus d'équilibrer leur budget chaque année ou sur deux ans (à l'exception du Vermont) et il leur est interdit de reporter le financement d'un déficit budgétaire sur l'année suivante (encadré 2). Même si la règle d'équilibre budgétaire ne s'applique qu'à leur budget général, cela les a obligés à

Graphique 1. Effectifs des Etats et des collectivités locales (dont le secteur de l'éducation)



Source : D'après *The Bureau of Labor Statistics*, « Current Employment Statistics Survey », données mensuelles corrigées des variations saisonnières ; estimations provisoires pour août et septembre 2010 ; tendance de prévision linéaire sur octobre et novembre 2010.

1. La plupart des services publics au cœur de l'activité des Etats (éducation, santé, transport, justice, etc.) sont financés par le gouvernement fédéral. L'ARRA voté en février 2009 comprenait une aide de 140 milliards aux Etats pour qu'ils maintiennent leurs programmes courants, dont 48 milliards sous forme d'un Fonds étatique de stabilisation budgétaire pour financer des services éducatifs et 87 milliards sous forme d'un apport fédéral additionnel au financement de *Medicaid*. Cette aide aurait permis selon le CBO de réduire le taux de chômage dans une fourchette de 0,7 à 1,8 point de pourcentage en créant de 2 à 4,8 millions d'emplois.
2. Trente Etats ont augmenté les impôts. Parmi eux, la Californie, l'Oregon, les Etats de New York et du New Jersey n'ont pas hésité à imposer plus fortement les ménages riches.

couper dans leurs dépenses et leurs investissements. En conséquence, les employés du secteur public des Etats et collectivités locales ont été soumis à rude épreuve.

Depuis le pic d'août 2008, les Etats et collectivités locales ont supprimé plus de 400 000 emplois, dont une majorité dans l'éducation (graphique 1). Les personnes qui ont gardé le leur ont vu leur salaire se réduire (parfois avec l'accord des syndicats, fait rarissime), et leurs conventions collectives d'entreprise remises en cause ou tout simplement annulées. Certains syndicats du secteur public (AFSCME¹),

afin d'éviter les congés sans solde ou des licenciements purs, ont accepté des pensions moins généreuses pour leurs membres actifs et retraités, une première depuis de nombreuses années. Plusieurs Etats ont décidé d'augmenter la cotisation (salarié et employeur) de leurs régimes de retraite, de reculer l'âge de la retraite et de réduire l'indexation de leur pension à l'inflation pour les nouveaux embauchés, voire pour les retraités.

De nombreux services publics (l'eau, les aéroports, les hôpitaux, etc.) ont été privatisés ou ont été soumis à de nouveaux partenariats publics/privés. En dé-

Encadré 2

Le financement des Etats

Les dépenses des Etats peuvent être financées par des ressources propres (*General Fund Expenditures*) provenant des impôts qu'ils lèvent, des financements fédéraux (*Federal Fund Expenditures*), plus marginalement par des émissions d'obligations et par des prélèvements sur les fonds de stabilisation des Etats (*Other State Funds and Bonds Expenditures*). Le *General Fund* et le *Federal Fund* servent à financer les programmes les plus importants tels que l'éducation et *Medicaid*, soit plus de la moitié des dépenses des Etats (32 et 21 % respectivement). Le financement par l'émission d'obligations municipales (*Muni Bonds*) a été étendu à de multiples usages, notamment le financement du secteur privé (logement, cliniques, développement industriel). Les Etats et les collectivités locales ont également eu recours à la création d'agences publiques indépendantes, présentant l'avantage de contourner les limites constitutionnelles en matière d'endettement. Aussi, des crises budgétaires spectaculaires ont eu lieu dans les années 1970 (notamment la ville et l'Etat de New York en 1975 et à nouveau en 1990, la ville de Cleveland en 1978 qui fit défaut sur ses obligations et qui donna lieu à la première faillite d'une collectivité locale depuis la Grande Dépression).

De 2000 à 2010, l'endettement des Etats et collectivités locales est ainsi passé de 1 500 à 2 400 milliards de dollars courants, aggravé par la baisse des taux d'intérêt s'agissant des villes qui avaient assuré leurs dettes par l'achat de SWAP auprès des banques de Wall Street. En Pennsylvanie, un cinquième des écoles publiques avait établi de tels contrats et les contribuables doivent aujourd'hui faire face à des coûts prohibitifs, obligeant l'Etat à couper dans ses services de base, pour éviter de faire défaut sur sa dette.

Source : *Washington Wall Street Watch*, n° 23, 10 juin 2010, *Conjoncture Paribas*, février 2010 et *Wall Street Journal*, 31 juillet 2010.

1. American Federation of State, County and Municipal Employees.

ETATS-UNIS

pit de ces mesures, trente Etats de la fédération (dont la Californie et New York) auront besoin d'une aide fédérale en 2011, laquelle doit encore être approuvée par le Congrès. Si le Congrès n'accorde pas ce soutien, les Etats seront obligés de couper encore davantage dans leurs dépenses (réduction de l'éligibilité aux programmes sociaux comme *Medicaid*) et de puiser dans leurs réserves.

L'Etat de Californie, le plus peuplé de la fédération, est particulièrement touché avec un déficit de près de 19 milliards de dollars pour l'année 2010. Le budget 2011, adopté avec plus de trois mois de retard¹, laisse apparaître un nouveau déficit de 25 milliards de dollars, de sorte qu'il est désormais évoqué un risque de défaut de l'Etat sur sa dette. L'Illinois est aussi dans une situation extrêmement critique, avec un déficit de 12 milliards de dollars, soit près de la moitié de son budget. Avec un régime de retraite pour ses employés préfinancé seulement à 50 %, le congrès de l'Illinois a récemment voté une loi qui crée un système de pension à deux vitesses, moins généreux pour les nouvelles recrues. Ces problèmes d'endettement sont parfois aggravés par des montages financiers complexes à taux d'intérêt variable, proposés par les banques de Wall Street, que les Etats et les collectivités locales étranglés financièrement cherchent aujourd'hui à renégocier (Marty, 2008).

La situation des régimes de retraite professionnels du secteur public est en fait préoccupante dans de nombreux autres Etats. Après avoir vu leur encours

fondre d'environ 400 milliards de dollars à cause de la crise financière, le degré de préfinancement de ces régimes a fortement diminué. Plus de vingt-et-un Etats couvrent désormais moins de 80 % de leurs engagements de retraite, seuil à partir duquel les régimes sont déclarés en danger selon le *Pension Protection Act* (2006). Le montant de leurs engagements de retraite non préfinancés s'élève à 3 000 milliards de dollars. Certains ont d'ores et déjà décidé d'augmenter la cotisation salariale, de désindexer les pensions, de reculer l'âge de la retraite, d'instaurer une limite au taux de remplacement du salaire, ou plus radicalement de fermer ou de geler leurs régimes à prestations définies pour les remplacer par des plans à cotisations définies² (Snell, 2010).

La situation des collectivités locales n'a rien à envier à celle des Etats, dont elles sont dépendantes au plan budgétaire. En réduisant les subventions que ces derniers leur accordent en raison de la crise, elles ont dû tailler elles aussi dans leurs effectifs (pompiers, enseignants, personnel des hôpitaux, de la propreté, etc.). Or, les collectivités locales sont les plus gros employeurs du secteur public (14,3 millions d'emplois dont près de 8 millions dans le secteur de l'éducation), devançant largement les Etats (5,1 millions d'emplois). Dans la dernière enquête réalisée par la ligue nationale des villes, 74 % d'entre elles ont déclaré avoir gelé les embauches, et 35 % avoir licencié des employés en 2009. En outre, les 50 plus grandes villes du pays ont dû faire face en 2009 à des engagements de retraite non

1. Ce budget inclut des coupes dans le secteur éducatif.

2. La logique de prestation définie garantit le niveau de pension en fonction du salaire et de l'ancienneté tandis que la logique de cotisation définie détermine seulement le montant de la cotisation, sans garantie du niveau de pension, laissé aux fluctuations des marchés financiers.

préfinancés de 574 milliards de dollars. C'est pourquoi le risque de défaut de paiement des municipalités sur leur dette obligataire en 2011 est jugé élevé par les experts (Deitz *et al.*, 2010) ¹, ainsi qu'en témoignent les tensions apparues début novembre 2010 sur le marché des obligations municipales.

Un débat de politique économique, focalisé sur les baisses d'impôt

En termes de politique économique, la question centrale se polarise depuis plusieurs mois sur le maintien ou non des réductions d'impôt accordées par le gouvernement G.W. Bush au début des années 2000 (avec un budget alors excédentaire). Celles-ci arrivent à expiration en fin d'année 2010. Leur reconduction pour dix ans (2011-2020) en faveur des seuls ménages dont le revenu infé-

rieur est inférieur à 250 000 dollars par an coûterait près de 2 800 milliards de dollars sur la période mais près de 4 000 milliards de dollars si elle devait être étendue à tous les ménages, y compris les plus riches ². Avant les élections de mi-mandat, le président B. Obama avait réaffirmé son souhait de laisser expirer ces réductions d'impôt pour les ménages gagnant plus de 250 000 dollars annuels, ce qui relèverait le taux marginal d'imposition de 35 à 39,6 % sur la dernière tranche fiscale (tableau 1).

Après la victoire républicaine au Congrès, il faut attendre le vote du rapport final de la Commission bipartite pour savoir d'une part si ses propositions ont une chance d'être envoyées au Congrès et au cas où ce dernier les ignorerait, si le Président est prêt à les reprendre en partie à son compte en incorporant certaines

Tableau 1. La fiscalité américaine sur le revenu en 2010

Taux marginal d'imposition	Proportion de ménages imposés	Tranches de revenu
10 %	18,4 %	Jusqu'à 17 150 \$
15 %	35,2 %	17 150 – 69 700 \$
25 %	16,5 %	69 700 – 140 550 \$
28 %	3,0 %	140 550 – 214 200 \$
33 %	1,2 %	214 200 – 382 550 \$
35 %	0,7 %	Plus de 382 550 \$

Source : Tax Policy Center.

1. Voir *Washington Wall Street Watch*, *op. cit.*; www.pewtrusts.org/philaresearch.
2. L'impôt sur les droits de succession est également sur la sellette. En l'absence d'un vote du Congrès avant la fin de l'année, leur taux devrait revenir à son niveau de 2001 (55 % avec une exonération sur le premier million de dollars). B. Obama avait exprimé le souhait avant les élections de mi-mandat qu'il revienne à son niveau de 2009 (45 % avec une exonération sur les premiers 3,5 millions de dollars. Son élimination complète représenterait un manque à gagner de 410 milliards de dollars pour l'Etat sur la prochaine décennie.

ETATS-UNIS

dans son budget 2011. La question sème la discorde (y compris au sein même du camp républicain¹). Le responsable du Trésor, T. Geithner, mais aussi l'ancien président de la Réserve fédérale, A. Greenspan, pourtant favorables aux réductions d'impôt lors de leur instauration au début des années 2000, rappellent que la reconduction de ces mesures accroîtrait la dette de 3 900 milliards de dollars. La position de Geithner et de Greenspan rejoint celle des économistes qui soulignent l'effet négligeable des réductions d'impôt sur la consommation des ménages riches, en contraste avec l'impact observé sur celle des classes moyennes.

Quelle que soit l'issue de ces débats, leur teneur illustre la force de l'idéologie néolibérale dans sa capacité à en structurer étroitement les termes. Depuis les révoltes fiscales des années 1970 aux Etats-Unis et leur prolongement dans le mouvement anti-croissance des années 1980 (*slow growth*), l'idéologie anti-redistribution a gagné du terrain, alimentée par les théoriciens de l'offre qui justifient les réductions d'impôt au nom de la croissance économique et du développement des entreprises (Sauviat, Lizé, 2010). L'aggravation des inégalités de revenu s'est nettement accélérée à partir des années 1980 : le dernier décile des ménages (c'est-à-dire les 10 % les plus riches) concentrait en 2008 45,6 % du revenu na-

tional (hors revenus du capital et avant impôt), contre 32,9 % en 1980 (Saez, 2010). La part des impôts dans le PIB, actuellement de 15 %, n'a en même temps jamais été aussi faible depuis les années 1950 où le taux d'imposition marginale sur le revenu oscillait entre 80 et 90 % et les « dépenses » fiscales (c'est-à-dire le manque à gagner budgétaire lié aux exonérations), jamais aussi élevées (7,8 % du PIB)². La crise a bien évidemment amplifié cette situation, provoquant une remontée brutale de la part des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté (US Census Bureau, 2010). Toutefois, les réductions d'impôt accordées depuis la seconde moitié des années 1990 restent le principal responsable du creusement de ces inégalités.

Bien que moins sévère aux Etats-Unis qu'en zone euro, le durcissement de la contrainte budgétaire est une conséquence directe de l'emprise du capitalisme financier sur l'économie. Pendant les trois dernières décennies, la maximisation du rendement des fonds propres, obéissant au principe de création de valeur actionnariale³, a poussé les entreprises à s'endetter en période de croissance (effet de levier, rachat d'actions, croissance externe, fonte des capitaux propres dans l'actif total, etc.). Ce principe les a également conduites à faire des salaires une variable d'ajustement, dont la croissance n'a pas suivi celle des gains de pro-

1. Après que J. Boehner, le leader républicain de la Chambre des représentants, eût suggéré qu'il pourrait voter en faveur du maintien des réductions d'impôt pour la « classe moyenne », des voix se sont élevées au sein de son parti pour réaffirmer leur volonté de prolonger ces réductions d'impôt pour tous.
2. Aujourd'hui, ces dépenses fiscales sont supérieures aux dépenses budgétaires dites discrétionnaires (21 % du budget 2010).
3. Les objectifs de 15 % de ROE (*return on equity* ou rentabilité financière) ont été académiquement légitimés par les théories de création de valeur. Selon ces théories, il n'est pas suffisant qu'une entreprise enregistre un solde positif dans le compte de son résultat net pour créer de la valeur. Il faut que les bénéfices nets qu'elle dégage soient supérieurs à ceux observés en moyenne sur le marché de son activité pour parler de « création de valeur ».

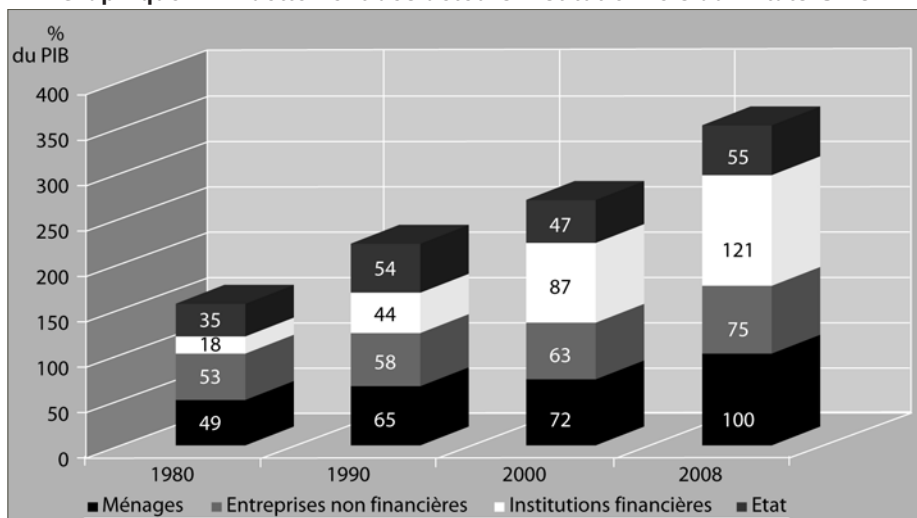
ductivité, provoquant ainsi le maintien artificiel de la consommation par le crédit. Enfin, le capitalisme financier en crise, par la titrisation de créances douteuses à grande échelle, a plongé l'économie américaine dans une récession très grave. Conjuguée à la défiscalisation des hauts revenus du travail et du capital, chère aux lobbies financiers, cette récession a soudainement renchéri la dette publique. Aux Etats-Unis, l'endettement cumulé des différents acteurs par rapport au PIB est ainsi passé de 155 % en 1980 à 351 % en 2008 (graphique 2).

Il est remarquable que ce soient les institutions financières qui aient connu la plus spectaculaire montée de l'endettement durant la période, multiplié par 6,7 (lorsqu'au pire, les autres acteurs doubleraient le leur) alors que c'est le désendettement de l'Etat qui est la cible de ces mêmes acteurs.

L'autre débat porte sur l'opportunité d'une poursuite de la politique monétaire

non conventionnelle de la Fed. Il est utile de rappeler que la banque centrale américaine a un mandat multiple (taux d'intérêt à long terme modéré, plein emploi et stabilité des prix) à la différence de celui de la BCE (maîtrise de l'inflation). Le caractère exceptionnel de la crise a poussé la Fed à prendre des mesures allant au-delà de la baisse des taux d'intérêt à court terme (*Fed funds*), proche de 0 % dès la fin 2008. Elle a dès 2007 et jusqu'à début 2010 procédé à une injection massive de liquidités dans l'économie, intervenant directement sur certains marchés, venant en aide à plusieurs institutions financières (Bear Stearns, AIG, etc.), et rachetant pour plus de 1 700 milliards de dollars de titres du Trésor et de créances hypothécaires de janvier 2009 à mars 2010. Ce faisant, elle a plus que doublé la base monétaire, principalement constituée par les réserves des banques. La structure de son bilan s'en est trouvée profondément transformée. Face à un taux de chômage

Graphique 2. Endettement des acteurs institutionnels aux Etats-Unis



Source : Aglietta (2009), « La gouvernance financière mondiale », dans CEPII (2009), *L'économie mondiale 2010*, La Découverte, Collection « Repères », p. 49.

ETATS-UNIS

de l'économie américaine qui représente quasiment le double de l'objectif poursuivi par la Fed (environ 5 %) et à un taux d'inflation en revanche beaucoup plus faible que la cible d'inflation de long terme que se fixe la Fed (1,7 à 2 %), le choix du président de la Fed, B. Bernanke, a été de poursuivre cette politique. Il a annoncé début novembre 2010 le lancement d'une nouvelle vague de création monétaire pour 2011 (achats de bons du Trésor pour 600 milliards de dollars, voire plus si nécessaire) afin de combattre le risque d'une déflation généralisée (baisse des prix, des salaires et de la production).

Enfin, il est un autre débat qui pourrait resurgir, celui d'une réforme du régime fédéral de retraite par répartition, connu sous le nom de Sécurité sociale aux Etats-Unis. Poste le plus important du budget fédéral (20 % des dépenses), ce programme est financé principalement par une cotisation, répartie à part égale entre employeurs et salariés. Or la *Social Security* ne serait pas, à cause de la crise, en mesure d'équilibrer ses dépenses et ses recettes en 2010. C'est la première fois qu'une telle situation survient, depuis la décision prise par le gouvernement Reagan en 1983, de relever immédiatement le taux de cette cotisation à 12,4 % et progressivement l'âge de la retraite à 67 ans en 2022). A cause du vieillissement de la population, le régime fédéral pourrait devenir durablement déficitaire à partir de 2016 et avoir épuisé ses réserves en 2037

selon les projections établies par le Board of Trustees.

Nulle surprise donc qu'il figure au menu des propositions de réforme formulées par la commission bipartisane dont il a été question plus haut, aux côtés d'autres programmes sociaux comme *Medicare* (l'assurance santé pour les personnes âgées) et de mesures visant à réduire le déficit public de moitié d'ici 2020 (encadré 3).

Alors que le régime public de retraite ne contribue aucunement à aggraver le déficit budgétaire¹, ce qu'entérine la Commission en le traitant indépendamment de son objectif de réduction du déficit, il est prévu néanmoins un nouvel allongement de l'âge de départ à la retraite à taux plein² et donc une réduction du taux de remplacement du salaire, actuellement de 39 %³. Bien qu'il s'agisse de l'un des programmes sociaux les plus populaires aux Etats-Unis, il est régulièrement attaqué par la droite. Faut-il rappeler que G.W. Bush avait tenté, avec l'insuccès que l'on sait, de privatiser en partie ce programme lors de ses deux mandats présidentiels (Sauviat, 2005). Certains Républicains n'ont pas manqué de renouer avec cette tradition, aussi vieille que l'est ce programme créé par F.D. Roosevelt il y a 75 ans, et dont B. Obama a célébré l'anniversaire l'été dernier.

Si de telles mesures étaient adoptées, il ne fait nul doute que les syndicats en feraient leur principal cheval de bataille,

1. En effet, il ne peut, par la loi, être financé sur le budget : il doit donc s'autofinancer. En revanche, les excédents de son fonds de réserve peuvent être versés au budget fédéral et participer ainsi au financement des déficits.

2. Celui-ci est actuellement de 66 ans et atteindra 67 ans en 2022.

3. Les autres options possibles de réforme sont l'augmentation de la cotisation, son déplafonnement (la cotisation de 6,2 % est soumise à un plafond élevé, actuellement de 106 800 dollars, mesure qui avantage les hauts salaires).

Encadré 3

Un aperçu des premières propositions de la Commission sur la responsabilité budgétaire et la réforme

Ces propositions qui, si elles étaient retenues dans leur ensemble, ramèneraient le déficit public à 2,2 % du PIB en 2015 (contre 8,9 % actuellement) avec l'objectif d'un budget à l'équilibre en 2040, visent pour la première fois à fixer un plafond au budget fédéral (21 % du PIB contre 23 % actuellement). A cette fin, la commission propose de réduire 75 % du déficit en taillant dans les dépenses (notamment les grands programmes sociaux) et les 25 % restant en réformant la fiscalité. Il s'agit dans l'ensemble de mesures pénalisant les classes moyennes. Elles entraînent un recul de l'Etat providence, déjà faible aux Etats-Unis, alors que les classes aisées, très minoritaires, sont au contraire peu touchées. Elles ont été critiquées par les syndicats et la gauche libérale pour cette raison mais aussi par la droite, jugeant les augmentations d'impôt prévues insupportables. Voici quelles en sont les grandes lignes rendues publiques à la mi-novembre.

1) Du côté des dépenses budgétaires, un certain nombre de coupes sont proposées :

- 410 milliards de dollars d'économies sur les dépenses discrétionnaires d'ici 2015, dont 100 milliards dans le budget du Pentagone, une baisse de 10 % des effectifs du gouvernement fédéral (3 départs renouvelés par 2 embauches seulement) et un gel de leurs rémunérations pendant 3 ans ;
- une baisse des dépenses militaires (100 milliards de dollars) ;
- une réforme du régime fédéral de retraite fondée sur un recul progressif de l'âge de la retraite (68 ans d'ici 2050, 69 ans d'ici 2075), une élévation du plafond annuel soumis à cotisation d'ici 2020 (190 000 dollars contre 106 800 dollars actuellement), une baisse des prestations pour les ménages les plus aisés mais leur augmentation pour les ménages les plus vulnérables ;
- une baisse des dépenses de *Medicare* (coupes dans les paiements aux médecins, augmentation du co-paiement), une réforme des procès pour erreurs médicales ;
- une baisse des subventions agricoles (3 milliards de dollars par an).

2) Du côté des recettes budgétaires, il est prévu de réformer la fiscalité selon les grandes lignes suivantes :

- plafonner (ou éliminer) les exemptions fiscales sur les intérêts des prêts hypothécaires ;
- plafonner ou éliminer les exemptions fiscales sur les cotisations (employeur et salarié) à l'assurance santé délivrée dans le cadre de l'entreprise ;
- imposer davantage les plus-values boursières et les dividendes, l'essence (plus 15 cents par gallon en 2013) ;
- simplifier l'impôt sur le revenu sur la base de 3 nouveaux taux d'imposition (8 %, 14 % et 23 %) ;
- baisser l'impôt sur les sociétés de 35 % à 26 %.

Sources : *Wall Street Journal, New York Times, Washington Post.*

ETATS-UNIS

alors qu'ils sont jusqu'à présent principalement préoccupés par la situation de l'emploi, caractérisée par un niveau de chômage durablement élevé.

Des acteurs syndicaux en peine de mobilisation

Face à un taux de chômage de près de 10 % en 2010, à un sous-emploi massif et à l'apparition d'une importante population de chômeurs de longue durée (42 % de chômeurs depuis plus de 6 mois), l'emploi est la priorité syndicale et le thème privilégié de leur mobilisation. La récession, qui a pris fin officiellement en juin 2009 selon le National Bureau of Economic Research (NBER), s'est en effet traduite par une très forte contraction du PIB, détruisant plus de 8 millions d'emplois. Les deux centrales concurrentes (AFL-CIO et CTW), qui ont uni leurs forces dans leur soutien financier au Parti démocrate pour les élections de mi-mandat, ont été parties prenantes d'une grande marche le 2 octobre sur Washington D.C. L'initiative, intitulée *One nation*, comptait également parmi ses organisateurs des associations représentantes de la société civile (notamment la National Association for the Advancement of Colored People ou NAACP) et le syndicat des services SEIU. Véritable démonstration de force en faveur du soutien à l'emploi, cette manifestation est la première d'envergure depuis le début de la crise économique.

Dans le secteur public, les grandes fédérations syndicales comme la National Education Association (NAE), le plus important syndicat enseignant¹, et l'Ameri-

can Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) se mobilisent contre les congés sans solde et les licenciements qui se sont succédé au cours de l'année 2010. Dans le secteur privé, les grèves, en déclin depuis plusieurs décennies (126 en 2009 contre 831 en 1990), sont quasiment inexistantes et les syndicats, s'ils parviennent à défendre les acquis pour leurs membres, acceptent des concessions pour les nouveaux embauchés (système de salaire à deux vitesses, plans d'épargne salariale en lieu et place de véritables régimes de retraite complémentaire). A noter cependant une grève longue qui a touché une usine de jus de fruit, Mott, appartenant au conglomérat Dr. Pepper Snapple Group. Le 23 mai dernier, une très large majorité d'ouvriers avait voté la grève pour protester contre les concessions salariales demandées par la direction afin d'améliorer la compétitivité de l'entreprise lors du renouvellement de leur convention collective, alors que le groupe est très rentable et qu'il a augmenté la distribution de dividendes aux actionnaires. Parmi ces concessions, il était demandé notamment une réduction de 7 % du salaire horaire en moyenne, un gel des pensions et une contribution accrue des salariés à leur prime d'assurance maladie. Après quatre mois de conflit, l'accord trouvé n'est pas à proprement parler une victoire syndicale, mais les grévistes auront empêché à tout le moins qu'une entreprise comme la leur, en bonne santé financière, ne puisse remettre en cause les conventions collectives pour obtenir des réductions de coût.

L'engagement financier très significatif des grandes fédérations syndicales dans

1. La NAE, qui n'est pas affiliée à l'AFL-CIO, est la plus grande organisation syndicale américaine. Elle compte plus de 3 millions d'adhérents.

les élections de mi-mandat, notamment celles de métier comme la NAE, American Federation of Teachers) ou celles de branche comme l'AFSCME¹ démontre s'il en était besoin la hauteur des enjeux. Faut-il rappeler ici que la loi visant à favoriser l'implantation syndicale (Employee Free Choice Act) n'a toujours pas été votée malgré la promesse qu'avait faite B. Obama d'en faire l'une de ses priorités ? D'autre part, les fédérations du secteur public auraient sans doute mieux défendu les intérêts de leurs membres avec un Congrès resté démocrate, laissant des marges de manœuvre du côté de la politique budgétaire, passablement réduites depuis la victoire des Républicains².

Conclusion

Les élections du 2 novembre ont sans doute sonné le glas de la politique de relance budgétaire orchestrée par B. Obama depuis 2009, dont les effets sont quasiment épuisés et dont les chances d'être reconduite sont devenues très faibles avec la victoire républicaine à la Chambre des représentants. Les risques d'un gel de nouvelles aides aux Etats de même que d'une non-reconduction des indemnités exceptionnelles de chômage sont élevés. A moins que le Président et les deux Chambres ne soient prêts à reconduire les réductions d'impôts pour tous, y compris les plus riches. En conséquence, c'est sur la Fed que vont reposer principalement les leviers d'action destinés à dynamiser la demande et l'emploi. La décision de son président, B. Ber-

nanke, d'enclencher une nouvelle vague de création monétaire en 2011 en est l'illustration. Bien que les résultats de cette politique soient incertains au plan domestique et l'objet de critiques de la part des Républicains qui souhaiteraient réduire les mandats de la Fed, son objectif est de parier sur une légère reprise de l'inflation qui diminuerait mécaniquement le poids de la dette et secondairement sur la baisse du dollar pour engranger des gains de compétitivité. Au plan international en revanche, cette politique également fort critiquée pourrait avoir des effets délétères avec l'émergence d'une « guerre des monnaies » et le risque d'apparition de nouvelles bulles spéculatives ici et là. Mais ne rien tenter dans le contexte économique et politique actuel est sans doute ce qu'il y a de plus dangereux dans l'immédiat. Que dire en effet du sort de l'immense majorité des salariés américains qui subissent depuis plus de deux ans maintenant les retombées de cette crise (chômage le plus souvent non indemnisé, perte de l'assurance maladie, saisies immobilières), pour ne citer que les maux les plus tangibles.

Sources :

Aglietta M. (2009), *La gouvernance financière mondiale*, in CEPPII, *L'économie mondiale 2010*, La Découverte, Coll. « Repères », n° 540.

Deitz R., Haughwout A., Steindel C. (2010), « The Recession's Impact on the State Budgets of NY and New Jersey », *Current issues in Economy & Finance* (New York Fed), vol. 16, n° 6, June/July.

Marty F. (2008), « Crise des subprimes et finances publiques locales : le cas des "obligations

1. L'AFSCME a dépensé 87 millions de dollars et la NEA 40 millions pour la campagne électorale de mi-mandat.

2. Certains membres républicains du Congrès ont annoncé quelques jours avant les élections qu'ils voteraient en faveur de nouvelles coupes budgétaires d'environ 100 milliards de dollars.

ETATS-UNIS

municipales" américaines », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2008-20, juillet.

Mattoon R.H. (2007), « Issues Facing State and Local Government Pensions », *Economic Perspectives* 3Q, Federal Reserve Bank of Chicago.

Saez E. (2010), Tables and Figures updated, July, de Saez E., Picketty T., « Income and Inequality in the United States 1913-1998 », *Quarterly Journal of Economics*, 118 (1), 2003, Table A1.

Sauviat C. (2005), « Le New Deal de G.W. Bush : jouer la Sécurité sociale en Bourse », *Chronique internationale de l'IRES* n° 94, mai.

Sauviat C., Lizé L. (2010), *La crise du modèle social américain*, PUR, Rennes.

Snell R.K. (2010), « Pensions and Retirement Plans Enactments in 2010 State Legislatures », *National Conference of State Legislatures*, Revisions for Posting Week of May 17-21.

US Census Bureau (2010), *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2009*, US Department of Commerce, US Government Printing Office, Washington D.C., September.

Recherche économique : Natixis (*Flash éco*), Goldman Sachs (*US Economics Analyst*), Trésor (*Washington Wall Street Watch*)

Presse : *Washington Post*, *New York Times*, *Wall Street Journal*, *The Economist*.