

L'EXPÉRIENCE AMÉRICAINE DE BAISSÉ DES IMPÔTS

Alors que plusieurs gouvernements européens, dont celui de la France⁽¹⁾, diminuent ou envisagent de diminuer la pression fiscale, la nécessité de réduire le déficit du budget fédéral américain rend au contraire une hausse d'impôts outre-Atlantique inéluctable. L'orientation générale de la politique fiscale fédérale dans l'année à venir est donc incertaine, puisque cette hausse probable coïncide avec l'entrée en vigueur des dernières mesures du plan quadriennal de réduction des impôts (*Economy Recovery Tax Act*: ERTA), adopté par le Congrès sur proposition du président Reagan au début de son premier mandat, en 1981. Un premier bilan de cette politique est dès à présent possible et permet d'éclairer les perspectives fiscales tant en Europe qu'aux États-Unis.

Une série de réductions importantes

Présentées comme « la plus importante réduction d'impôts de l'histoire américaine », les modifications de la législation fiscale adoptées en 1981 amputent effectivement tous les grands impôts fédéraux de montants considérables (tableau 1)⁽²⁾. Les taux de l'impôt sur le revenu des personnes — qui représentait en 1981 70 % des recettes fiscales fédérales — sont uniformément réduits en trois étapes : de 5 % le 1^{er} octobre 1981, 10 % le 1^{er} juillet 1982 et 10 % le 1^{er} juillet 1983, soit une baisse cumulée de 23 %. Les ménages

bénéficient en outre d'allègements pour les couples mariés, d'une réduction d'impôts sur les successions et de diverses mesures d'incitation fiscale à l'épargne. Les entreprises, quant à elles, obtiennent un raccourcissement important de la durée d'amortissement fiscal des biens capitaux, se traduisant par une baisse effective du taux moyen d'imposition des profits et surtout du taux marginal sur les investissements (tableau 2). Enfin, l'indexation sur l'inflation du barème de l'impôt sur le revenu est prévue pour 1985.

Ce retard dans la prise en compte de l'inflation, dont les conséquences sont mineures au vu des faibles taux observés dans les années récentes, conduit cependant à relativiser l'importance des réductions opérées en 1981. Elles surviennent après une période de forte inflation dont elles ne font, globalement, que neutraliser les effets automatiques sur la pression fiscale. Par le biais de la progressivité, la part des recettes fiscales fédérales dans le PNB a augmenté continuellement au cours des années soixante-dix sans modifications substantielles des taux. Ainsi le cumul des réductions opérées à ce jour ramène-t-il la pression fiscale fédérale en 1984 — y compris les cotisations sociales — à un niveau voisin de celui de 1971. Comparé aux évolutions observées dans d'autres pays, un tel retour en arrière demeure, il est vrai, exceptionnel.

Des taux effectifs inégalement abaissés

La nature du système d'imposition à taux progressifs fait qu'une diminution uniforme du pourcentage de l'impôt affecte inégalement les différentes tranches du revenu. Les modifications introduites en 1981 bénéficient donc relativement plus aux catégories à revenu élevé (tableau 2). Ici encore, cependant, l'absence d'indexation avait entraîné, avec l'inflation des années soixante-dix, un accroissement de taux moyens plus important pour ces mêmes catégories. A l'inverse la décélération de l'inflation, plus rapide que prévue, a freiné la progression des taux et alourdi les pertes de recettes fiscales fédérales.

1. Évolutions budgétaires

	1981	1982	1983	1984*	1985*
Pertes de recettes (1)					
ERTA (Mns \$)	- 8,9	- 62,4	- 111,3	- 147,2	- 190,8
dont :					
- Personnes	- 4,8	- 41	- 86,8	- 115,5	- 139,3
- Sociétés	- 5,2	- 10,7	- 21,3	- 28,5	- 39,0
Recettes fiscales /PNB (%) (2)					
- code fiscal 1980	21,0	21,8	21,6	22	22,2
- ERTA	20,7	21,6	19,5	19	18,4
Déficit fédéral (3)					
- Montant (Mns \$)	- 64,3	- 148,2	- 178,6	- 168,5	- 158,4
- % du PNB	2,1	4,8	5,4	4,6	3,9

* Estimations

(1) Par rapport au code fiscal de 1980. Source : BEA, *Survey of Current Business*. Pour 1981, le total des Personnes et Sociétés dépasse le montant de la première ligne, du fait d'augmentations d'impôts indirects. Pour 1984 et 1985, estimations fondées sur les prévisions de croissance et de prix du BEA (croissance du PNB réel : 5,3 % et 4,1 % ; Déflateur : + 4,5 et + 4,8 respectivement).

(2) Calculs de l'auteur à partir des données et projections du BEA.

(3) BEA, *Survey of Current Business* ; les projections tiennent compte des mesures adoptées depuis ERTA pour réduire le déficit.

(1) Voir *Lettre de l'OFCE*, n° 18, 24 octobre 1984.

(2) Sauf avis contraire, tous les chiffres se réfèrent à l'année légale (1^{er} janvier-31 décembre) et non fiscale (1^{er} octobre-30 septembre). Ils proviennent des comptes NIPA publiés par le U.S. Department of Commerce, BEA dans le *Survey of Current Business*.

2. Taux d'imposition

				Code fiscal 1980		ERTA	
	1960	1970	1980	1981	1984*	1981	1984*
Taux moyens d'imposition des revenus des ménages ⁽¹⁾							
- 1/2 x revenu moyen	2,8	6,6	6,0	6,9	8,4	6,8	6,4
- revenu moyen	7,8	9,3	11,4	11,8	12,9	11,7	10,0
- 2 x revenu moyen	12,1	13,5	18,2	19,2	21,0	19,1	16,7
Taux effectifs d'imposition des revenus des sociétés							
- total	48	47	38	40	46	17,8	17,2
- investissements nouveaux	55	52	44	-	-	-	-
dont :							
- équipement	-	-	-	34	51	5,5	4,8
- bâtiment	-	-	-	50	58	38,5	36

* Estimations

Source : Calculs de l'auteur à partir de données de l'Urban Institute, Washington D.C.

(1) Sur la base d'un ménage de 4 personnes ne comprenant qu'un salarié.

De même pour les entreprises, dont les taux effectifs d'imposition sur les investissements d'équipement sont ramenés à des niveaux très faibles. Le taux moyen d'imposition des profits de sociétés s'en trouve considérablement abaissé, bien que dans des proportions variables selon les secteurs, puisque les mesures concernent l'amortissement fiscal. Cette baisse de l'imposition des profits poursuit une tendance amorcée au milieu des années cinquante, et aboutit à une marginalisation de leur contribution aux recettes fiscales fédérales (environ 10 % du total).

Conséquences économiques globales

La progression des recettes fiscales fédérales a été fortement ralentie par cet ensemble de mesures, tandis que les dépenses ont, globalement, poursuivi leur expansion, en dépit de restrictions sévères sur certains postes de dépenses fédérales civiles. Ces deux évolutions se sont traduites par l'apparition d'un déficit public croissant (tableau 1), jetant un certain discrédit sur deux des principaux arguments avancés en faveur des réductions d'impôts. En premier lieu, il apparaît que, si la pression politique qu'exerce une réduction de recettes encourage bien la volonté de contenir les dépenses, elle rencontre néanmoins des obstacles évidents. D'autre part la vision naïve, promulguée par certains défenseurs de l'« économie de l'offre », selon laquelle une baisse des taux d'imposition entraîne une augmentation compensatoire des revenus qui laisse les recettes fiscales inchangées (« courbe de Laffer »), ne résiste pas à l'examen des faits, même si l'on prend en compte les années à venir.

(3) Voir Sabine Mathieu « États-Unis : une croissance hypothéquée », *Revue Observations et Diagnostics Économiques*, n° 8, juillet 1984.

(4) Il s'agit du rapport des impôts nets des transferts au PNB, en valeur - Calculs de M. Anyadike-Danes à partir des données des comptes nationaux annuels.

Globalement le rapprochement de ces évolutions budgétaires et de celles de l'activité ⁽³⁾ conforte au contraire une interprétation, dans ses grandes lignes, keynésienne. Le caractère expansionniste de la politique budgétaire et fiscale à partir de 1982 apparaît pleinement lorsqu'on corrige la mesure du déficit en tenant compte du caractère cyclique de l'activité. Il se trouve confirmé par la baisse du taux d'imposition globale net ⁽⁴⁾. Oscillant au-dessus de 19 % de 1960 à 1981, il s'abaisse à 17,4 % en 1982, puis 16,7 % en 1983. Le délai d'action de ces mesures sur l'activité paraît pourtant avoir été plus long qu'à l'ordinaire.

Ces effets traditionnels ont été manifestes en dépit d'une politique monétaire modérément restrictive et de taux d'intérêt élevés. Il est cependant malaisé de les identifier. La baisse de l'impôt sur le revenu semble bien avoir stimulé la consommation à la fin de la récession (1982). De même l'abaissement du taux effectif d'imposition des profits a sans doute encouragé la forte croissance de l'investissement. Mais les effets escomptés sur l'épargne ou sur la volonté de travailler ne sont guère apparents. Il est vrai qu'ils ne sauraient l'être qu'à plus long terme, et ne se manifesteraient que si les allègements fiscaux mis en œuvre étaient considérés comme permanents, ce qui ne semble pas.

Dès 1982 des mesures législatives ont été prises pour réduire le déficit. Une série d'augmentations des recettes fiscales, chacune de faible ampleur, n'a pas suffi à le faire diminuer sensiblement. Elles n'ont pas non plus annulé les réductions de 1981, car elles ont porté sur d'autres postes. Aux États-Unis, comme ailleurs, les dépenses se sont révélées pour l'essentiel incompressibles. Ainsi donc une réelle maîtrise du déficit implique nécessairement une augmentation des recettes. Mais lesquelles ? En l'absence d'une bonne connaissance des effets économiques des diverses modifications fiscales, il est malaisé de choisir quels impôts augmenter.

Jacques Le CACHEUX
Chargé d'études à l'OFCE

EXPORTATIONS DES ÉTATS-UNIS ET DU JAPON : DES PERFORMANCES PARADOXALES

Les importations mondiales de produits manufacturés (en volume, cvs), au-delà de fluctuations de court terme, avaient stagné du début 1980 à la fin de 1982. Elles se sont depuis lors accrues de manière rapide et irrégulière : emballement de l'hiver 1983/1984, tassement au printemps, rattrapage à l'été. Les pays exportateurs ont diversement tiré parti de cette situation. L'un des indicateurs les plus couramment utilisés pour apprécier les performances en la matière — les parts de marché — fournit des résultats assez paradoxaux : depuis quelques trimestres, les États-Unis auraient gagné quelques parts tandis que le Japon en aurait perdu. Quelle est la réalité que décrivent ces chiffres ?

L'OCDE constitue le segment le plus dynamique du marché mondial

De la fin 1982 à la mi-1984 (dernier point connu), les importations de produits manufacturés de l'OCDE ont progressé de 17 % et celles des PVD de 11 % ; celles des pays de l'Est ont enregistré une légère régression. Des disparités notables affectent chacune de ces zones.

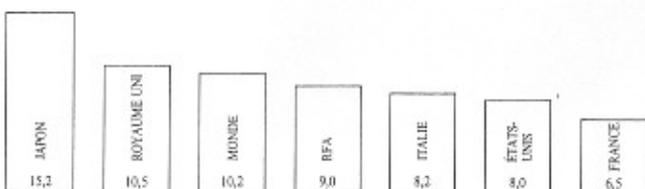
A l'intérieur de l'OCDE la croissance des importations la plus vive est celle des États-Unis (58 %) ; viennent ensuite des pays sensibles à la conjoncture mondiale, tels que l'Australie, ou étroitement liés aux États-Unis, tels que le Canada. Les importations de la CEE, France incluse, progressent de manière beaucoup plus modérée (10 %).

L'écart est encore plus marqué pour les pays en voie de développement. Les importations de l'OPEP ont diminué de 13 %, celles de l'Afrique ont augmenté de 6 % après leur légère baisse des années antérieures, celles de l'Amérique latine ont effectué un rattrapage de 16 %, mais qui est loin de compenser l'effondrement des années 1981 et 1982. Les importations de l'Asie, après avoir marqué un simple palier les années précédentes, ont augmenté de 14 %.

Le Japon est orienté vers les marchés en expansion

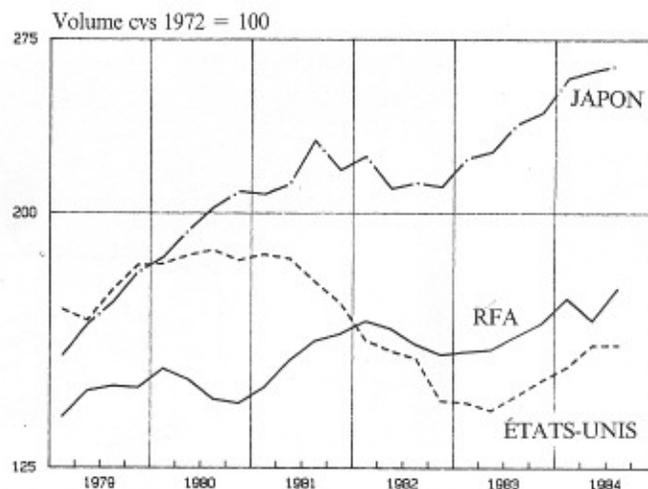
L'orientation géographique des exportations est très différente d'un pays à l'autre. Ainsi les États-Unis recevaient en 1983 29 % des exportations du Japon mais 6,5 % seulement de celles de la France. Le Japon est donc favorisé lorsque les importations américaines s'accroissent. De même en ce qui concerne les pays en voie de développement, le Japon exporte surtout vers l'Asie, tandis que les États-Unis s'orientent désormais à parts égales vers l'Amérique latine et l'Asie et que la

1. Croissance de la demande de produits manufacturés sur les marchés extérieurs des principaux pays exportateurs et de la demande mondiale en 1984 par rapport à 1983 (en %)



Source : prévisions OFCE.

2. Exportations de produits manufacturés



CEE reste principalement tournée vers l'Afrique et le Moyen-Orient.

Pour mesurer l'influence de ces différences géographiques, on calcule l'évolution des marchés extérieurs de chaque pays (graphique 1). Un écart élevé apparaît en 1984. Le Japon est particulièrement bien placé, tandis que la France est parmi les pays dont les exportations sont actuellement les plus mal orientées géographiquement.

Les parts de marché ne dépendent pas que des prix

En 1984 le Japon et la RFA perdent des parts de marché, alors que les États-Unis en gagnent au moment où le dollar continue à se surévaluer. Cela s'explique de deux manières.

D'une part l'évolution favorable de son marché extérieur permet au Japon de connaître des exportations en forte croissance (14 % en moyenne en 1984) malgré une légère perte de parts de marché, qui n'est guère dommageable pour lui, et qui lui permet de ne pas exacerber les réactions protectionnistes que des performances meilleures ne manqueraient pas de susciter. Les États-Unis au contraire qui augmentent de 8,5 % seulement leur exportations n'ont pu le faire qu'en regagnant des parts de marché. L'Allemagne qui augmente pareillement ses exportations de 8,5 % perd au contraire des parts de marché.

Cette performance des États-Unis se réalise, semble-t-il, à la fois sur des marchés traditionnels, tels que l'Amérique latine et le Canada, et sur des marchés plus nouveaux pour eux. Ainsi ils parviennent à faire progresser leurs exportations vers les pays asiatiques en voie de développement, notamment la Corée, Taïwan et Hong Kong. Ils ont en effet passé des accords bilatéraux avec ces pays qui s'engagent à s'approvisionner de manière croissante aux États-Unis afin de ne pas se voir opposer un protectionnisme plus dur. Par ailleurs les performances des États-Unis sur toutes les zones sont bonnes pour les produits où le prix n'est pas un élément décisif de compétitivité : les biens d'équipement, et tout particulièrement les ordinateurs, demeurent un élément moteur des exportations américaines.

Monique FOUET

Responsable de la division environnement international,
Département des diagnostics de l'OFCE

Faits et chiffres d'actualité

FRANCE

L'augmentation des **prix de détail** en octobre, 0,6 à 0,7 %, peut paraître élevée après 0,5 % en septembre. En fait, sans l'augmentation des carburants, des loyers et des tarifs GDF, qui expliquent 0,2 à 0,3 point, la hausse d'octobre, comme celle de septembre, aurait été de 0,4-0,5 %. Mis à part l'accroissement saisonnier dans l'habillement-textile, les hausses des produits manufacturés et des services modérées en octobre devraient rester en novembre et décembre : la hausse de l'ensemble des prix ne devrait donc pas dépasser respectivement 0,4 et 0,3 %, conduisant à 6,8-6,9 % pour l'année 1984.

Selon la première estimation, le **taux de salaire horaire** ouvrier s'est accru de 0,8 % au troisième trimestre. Confirmant la tendance au ralentissement, cette faible hausse est également liée à l'absence de relèvement du SMIC. Les résultats définitifs pourront révéler une augmentation un peu plus forte que la moyenne dans l'industrie et moins forte dans les services et le commerce, selon les proportions de salariés payés au SMIC, conformément à ce qu'indiquent les chefs d'entreprise interrogés par l'INSEE en octobre (+1,2 %).

Fin octobre le nombre de **demandeurs d'emploi** inscrits à l'ANPE atteint 2 367 000 (cvs) soit + 0,3 % par rapport au mois de septembre, ce qui confirme le ralentissement de l'aggravation du chômage constaté à la rentrée. Selon l'enquête trimestrielle dans l'industrie le rythme des réductions d'effectifs a atteint son maximum cet été. La décreuse des emplois pourrait se ralentir au cours des mois prochains, bien que la diminution des emplois salariés dans l'industrie hors bâtiment et travaux publics puisse être estimée à 30 000 personnes par trimestre.

Le **déficit extérieur** de la France s'élève à 3,4 milliards en octobre, soit 22,4 depuis janvier. L'excédent agricole se révèle exceptionnel depuis août (2,6 en moyenne d'août à octobre, contre 0,4 de janvier à juillet), grâce aux livraisons de céréales à l'URSS. Le déficit énergétique se stabilise en octobre (- 15,5), soit la moyenne des trois premiers trimestres. En revanche l'excédent industriel s'est fortement contracté (1,9 en octobre contre 5,4 en moyenne au cours des neuf premiers mois) : les exportations reculent de 2,5 % (dont + 10 % pour les biens d'équipement et les biens de consommation courante, mais à partir d'un faible niveau en septembre pour ces derniers). L'excédent des échanges de matériel militaire reste par contre élevé (environ 2,5 milliards en octobre) ; il est ainsi supérieur à celui de tous les autres biens industriels réunis (1,9). Au cours des neuf premiers mois l'excédent des matériels militaires était en moyenne de 2,5 par mois, mais l'excédent des autres biens industriels était alors de 5,4.

L'accroissement de nos importations en provenance de l'OCDE en octobre résulte de celles de biens industriels. Ce sont surtout nos fournisseurs de la CEE, principalement la RFA et l'Italie, qui en ont accru les ventes en France.

Nos ventes à l'étranger progressent modérément vers la CEE ; elles stagnent même vers la RFA (10 milliards par mois environ depuis le début 1984). Au cours des deux trimestres nos exportations plafonnent aussi vers les États-Unis, à l'inverse des performances de nos partenaires. Enfin nos ventes vers l'OPEP reculent depuis deux mois, alors qu'une reprise s'était manifestée depuis le début de l'année : cela pourrait traduire un fléchissement durable, que n'avait pas encore connu la France, résultat de la chute des grands contrats et du repli de la demande algérienne.

Le déficit budgétaire pour 1984 s'élèverait à 144 milliards de francs, soit 3,3 % du PIB, selon les estimations présentées dans le **collectif budgétaire** de fin d'année. A nouveau les moins-values sur recettes fiscales directes ne compensent pas les bonnes rentrées de TVA (+ 4,2 milliards) et viennent modifier sensiblement les prévisions associées à la loi de finances initiale (impôt sur le revenu : - 6,8 milliards, impôt sur les sociétés : - 6,9 milliards). L'autre principal responsable de cette évolution est l'accroissement de la charge d'intérêt de la dette (+ 14,7 milliards), conséquence de taux d'intérêt et d'un dollar plus élevés que prévu.

ÉTRANGER

Aux **États-Unis** le ralentissement de l'**activité** a été marqué au troisième trimestre (PNB + 1,9 % après 7,1 au deuxième trimestre en rythme annuel). La prudence de la consommation et le dynamisme des importations sont responsables de cette pause, qui a provoqué le déclin des profits (- 3,3 % avant impôts). Les informations du mois d'octobre : production industrielle stagnante, déclin des commandes de biens durables et des mises en chantier de logement, sont encore maussades. En l'absence de tensions inflationnistes importantes (baisse des prix à la production, hausse modérée des prix à la consommation) les autorités monétaires ont abaissé le taux d'escompte à 8,50 % pour stimuler la croissance. Celle-ci pourrait bénéficier avant la fin de l'année du pouvoir d'achat accru des ménages et d'une atmosphère de confiance, à moins que la demande supplémentaire ne soit satisfaite par prélèvements sur les stocks et les importations.

Au **Japon** le processus d'**internationalisation du yen** se poursuit. Les entreprises natio-

nales et étrangères sont autorisées à émettre des obligations en euro-yens, mais la retenue à la source est de 20 %. Un marché des acceptations bancaires pourrait être créé et donc encourager l'utilisation du yen dans les transactions commerciales. Parallèlement le paysage financier interne se modifie. Le montant et l'échéance minimum des certifications de dépôt vont être diminués. Des certificats de marché monétaire pourraient être créés, ouvrant la voie à une dérégulation des taux débiteurs. Quelques banques étrangères sont autorisées à créer des succursales pour la gestion de patrimoines.

Nouvelles tensions en **Italie** sur l'**indexation des salaires** entre les syndicats et la Confindustria. Celle-ci calcule les points d'échelle mobile nets des décimales, les syndicats demandent la répercussion de la totalisation des décimales non comptabilisées au cours des périodes précédentes. Ce conflit pourrait aboutir à une nouvelle négociation en présence du gouvernement sur le coût du travail, qui, sensible à la limitation du nombre des points d'échelle mobile, est en septembre supérieur de 9,8 % seulement à septembre 1983. Mais sur la période de janvier à septembre 1984 il a augmenté de 12,9 % par rapport à la même période de l'année précédente, tandis que l'augmentation des prix à la consommation n'était que de 11,3.

La Suède et l'Espagne enregistrent des résultats contrastés dans leur effort de rigueur. En **Suède** l'effritement du consensus social a conduit le gouvernement à accepter une **hausse des salaires réels** pour 1985, alors que la hausse des prix se maintient à 9 %, et à décider une augmentation des impôts indirects pour freiner la consommation face à l'aggravation du déficit des paiements courants. En **Espagne**, tandis que l'inflation continue à se ralentir et que la balance courante retrouve un excédent pour la première fois depuis cinq ans, le budget adopté pour 1985 **stabilise le déficit** et les syndicats ont accepté une **perte de pouvoir d'achat** en 1985 comme en 1984.

L'**Argentine** et le **Brésil** enregistrent des **excédents commerciaux** supérieurs aux prévisions officielles de début d'année : les importations restent modérées tandis que les exportations, notamment celles de produits manufacturés, progressent fortement. La balance des paiements courants demeure néanmoins déficitaire, nécessitant la poursuite de la rigueur. Au **Mexique** en revanche l'accroissement de l'excédent des paiements courants permet l'élaboration d'un **budget moins austère** pour 1985, accompagnant la reprise économique.

Rédaction :
Département des diagnostics de l'OFCE

L'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE) de la Fondation Nationale des Sciences Politiques est chargé, sous la présidence de Jean-Marcel JEANNENEY, d'étudier, en toute indépendance, la conjoncture de l'économie française et son environnement extérieur.

Il publie une revue en janvier, avril, juillet et octobre et une lettre mensuelle le quatrième mercredi du mois, qui portent le même titre « Observations et Diagnostics Économiques » et sont éditées par les Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Dans la revue et la lettre les idées émises le sont librement par les économistes de l'OFCE. Elles peuvent s'opposer, le pluralisme des opinions étant un des principes de l'OFCE.

Tarif d'abonnement 1984		Lettre 10 n°/an	Revue 4 n°/an	Revue et Lettre
Les demandes d'abonnement doivent être adressées à : OFCE 69, quai d'Orsay 75007 Paris avec un chèque bancaire ou postal à l'ordre de FNSP-OFCE-Publications	Tarif normal (institutions/entreprises)	125 F	220 F	300 F
	Tarif réduit (particuliers)	60 F	140 F	180 F
	Prix du numéro	10 F	60 F	