

# Cours de macroéconomie de 1ère année de Bradford Delong, Automne 2010, U.C. Berkeley

Quelques remarques du traducteur :

Ce texte est la traduction d'une transcription d'un cours de macroéconomie de Bradford Delong aux étudiants de 1ère année à l'université de Berkeley traitant des questions d'inflation, d'économie publique et d'économie de la santé.

(<http://delong.typepad.com/sdj/2010/12/econ-1-uc-berkeley-fall-2010-transcript-of-j-bradford-delong-september-22-inflation-economics-lecture.html>)

Nous ne prétendons pas que ce cours reflète parfaitement les opinions des membres d'autisme (de toute façon loin d'être homogènes !) ou qu'il n'est pas critiquable... On peut ainsi regretter que Delong soit aussi obnubilé par l'hyperinflation, oubliant de parler du rôle positif que joue une inflation « contenue » (notamment par rapport à l'évolution du ratio dette publique/PIB qui est une des questions pourtant centrales de son cours). Il ne distingue pas non plus l'augmentation des coûts de la santé liés au progrès de la médecine de ceux liés aux spécificités du système de santé américain que sont la part importante du lobbying, la faiblesse du pouvoir de l'Etat dans la négociation des prix, les nombreux coûts fixes (pub, marketing, démarchage...) démultipliés par la « décentralisation » en de nombreuses entreprises. La pertinence de ses conclusions s'en ressent : faut-il vraiment juger l'ensemble de la classe dirigeante américaine actuelle comme irresponsable parce qu'elle refuse de modérer les dépenses de santé ? Sans compter qu'il n'est lui-même pas très clair sur ce qu'il préconise !

Mais, malgré ces défauts, il nous a semblé un bon exemple de ce qui devrait être proposé à l'université : des cours qui comme Delong le disait lui-même « permettent à ceux qui l'ont suivi de lire le Financial Times et aux employeurs de trouver des gens qui

soient capables de décrypter l'information qui se trouve dans ce journal<sup>1</sup> ». Pour y arriver, finalement, rien de bien sorcier : avoir une connaissance de l'actualité économique, utiliser ses connaissances de l'histoire économique pour éclairer cette actualité, savoir trouver quelques données pertinentes pour justifier ce que l'on affirme, mettre si possible tout ça en boîte avec des graphiques efficaces.

Rien de bien sorcier... Mais cela demande un tout autre effort que celui de reprendre les manuels de micro ou de macroéconomie !

---

<sup>1</sup> <http://www.autisme-economie.org/article173.html>

## **Préambules :**

Nous autres, enseignants, sommes bien conscients qu'à l'ère d'internet, il est très facile de mettre à votre disposition plus de matériel que vous ne pouvez humainement en traiter.

Mais vous êtes des américains du 21ème siècle. Vous avez l'habitude de nager dans un océan d'informations.

Vous êtes aussi étudiants à l'université de Berkeley : par vos gènes, votre travail ou par chance, vous faites parti des personnes les mieux préparés pour faire quelque chose de tout ce qui peut vous être transmis.

Enfin, pour une bonne part, ce n'est pas vous qui payez votre formation. Car les braves citoyens de Paso Robles ou San Dimas, qui n'ont pourtant que peu de chances d'être aussi riches que vous le deviendrez, le font à votre place. Ils payent pour votre éducation car ils pensent que ce qu'ils dépensent à former une élite technocratique leur apportera quelque chose en retour : ils croient que le savoir que vous êtes en train d'acquérir vous aidera à faire de grandes choses pour la Californie et le monde. Notre devoir n'est donc pas que vous passiez un agréable moment ici à l'université de Californie, mais de vous apprendre autant de choses que possible afin que les braves citoyens de Paso Robles et San Dimas aient la plus grande chance possible d'être justement récompensés de leur « subvention ».

Ainsi, à chaque fois que nous concevons ou trouvons quoi que ce soit qui nous parait utile, notre réflexe est de le mettre sur internet pour que vous y jetiez un œil et jugiez si vous pouvez en avoir un quelconque usage.

(...)

## **Economie de l'inflation :**

Dernières réflexions sur l'« économie de l'inflation<sup>2</sup> ». En ce moment, sur les sept sièges

---

<sup>2</sup> Le cours précédent était consacré à la question de l'inflation...

du bureau de la Réserve Fédérale, trois sont vacants. Après de longs et regrettables délais, l'administration Obama a nommé l'économiste du MIT Peter Diamond, la présidente de la Banque Fédérale de San Francisco Janet Yellen et la femme de mon camarade d'université Sarah Bloom Raskin. Mais les républicains du Sénat ont refusé de donner leur aval. Pour quelle raison ? Difficile à dire mais, bien qu'aucun républicain ne l'admette publiquement, il semble que l'un d'entre eux s'oppose à ces nominations et que les autres le soutiennent<sup>3</sup>.

La présidence du Bureau de la Réserve Fédérale peut être une voix prépondérante. Mais le président Ben Bernanke n'a pas ce genre de tempérament : il se voit plus comme l'expression du compromis au sein de ce bureau et de l'autre comité qu'il préside, le Comité Fédéral d'Open Market (FOMC<sup>4</sup>). Cela signifie qu'actuellement, en excluant la présidence, il ne reste parmi les membres du FOMC ayant le droit de vote qu'un démocrate, Daniel Tarullo, deux républicains – parmi lesquels, selon un de mes collègues, « l'un des deux n'est pas trop mal » – et cinq présidents de Banques de Réserve Fédérale locales qui ont été dans une grande mesure choisis par les banquiers de leurs régions respectives<sup>5</sup>.

Cela a de quoi laisser perplexe : Comment une aussi importante fonction pour l'Etat et la nation peut-elle être laissée à des personnes qui ont été mis à leur poste par des banquiers ? A l'époque où fut instaurée la Fed, déjà, on s'inquiétait de la trop grande influence des banquiers et pendant la Grande Dépression, on décida que la majorité des membres ayant le pouvoir de vote serait nommée par le président – par une personne élue par le peuple – et que seule une minorité continuerait à être choisie par les banquiers (ce qui permettait de continuer à bénéficier de leur expertise en limitant la possibilité qu'ils dominent les débats).

Seulement, cette solution ne fonctionne pas si le président ne nomme personne ou si le Sénat s'oppose à ses choix.

---

<sup>3</sup> Yelen et Raskin ont depuis été confirmées par le sénat. Bien qu'il ait reçu un « prix Nobel » entre temps, Peter Diamond a vu sa nomination à nouveau bloquée par le Sénat !

<sup>4</sup> Le Fédéral Open Market Committee, principal organe de la politique monétaire américaine.

<sup>5</sup> Les Banques Fédérales de District, au nombre de 12 élisent un président qui choisit parmi eux 5 représentants (et non 4) pour le FOMC.

\$Z100,000,000,000,000



### Economie publique :

Sur cet appel pour l'instauration de nouvelles règles à la Réserve Fédérale – et au Sénat –, nous laissons ce sujet de l'inflation pour nous tourner vers les déterminants à long terme du budget de l'Etat. J'ai dans ma main un billet provenant du Zimbabwe. Sa valeur est de 100 000 000 000 000 dollars zimbabwéens.

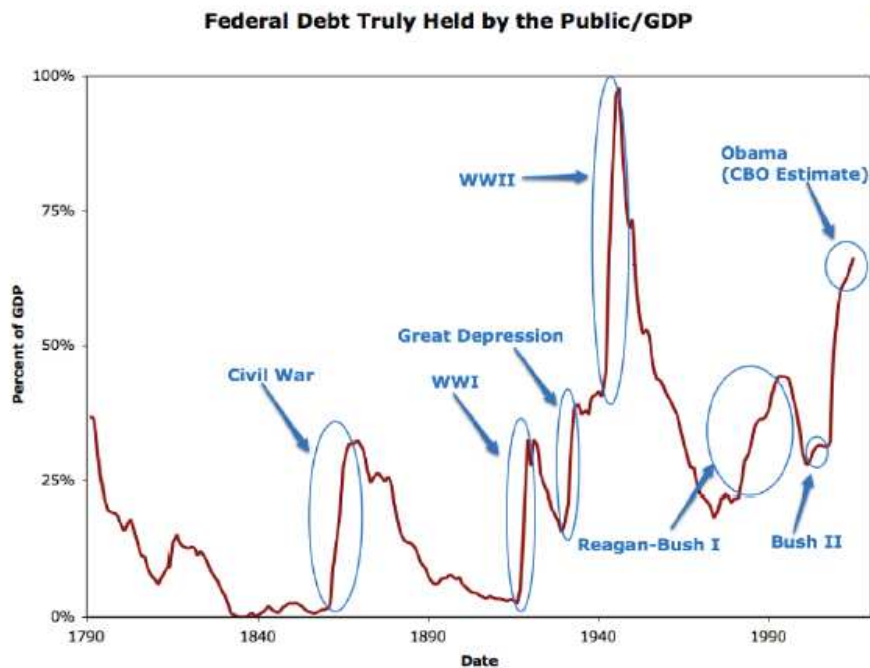
Comment un Etat est-il amené à émettre des billets de banque de cette valeur ? Et à l'inverse, comment un gouvernement fait-il en sorte que ses successeurs ne se retrouvent pas dans une telle situation ?

Un Etat qui se trouve en position d'émettre des billets de cent trillion de dollars est évidemment dans une situation fâcheuse. Cela ébranle les fondements même de sa production et des échanges. Cela revient à revenir à une économie de troc, qui n'est compatible qu'avec une production en grande partie autarcique et donc non spécialisée. Cela revient finalement à jeter aux orties tout ce que nous avons appris durant 6000 années de civilisation et qui a permis à l'organisation de nos économies de progresser.

Un Etat se retrouve dans ce genre de situation lorsqu'il s'est avéré longuement incapable d'équilibrer son budget.

Quand les dépenses de l'Etat dépassent si largement et durablement ses recettes au point que personne ne veut plus lui prêter d'argent, l'Etat se retrouve en situation d'émettre des billets de 100 trillion de dollars.

# The National Debt



## L'évolution du ratio dette/PIB aux Etats-Unis :

Observez ce graphique qui représente la dette nationale des Etats-Unis détenue par la population divisée par le PIB annuel américain. Il est calculé en divisant le montant promis par l'Etat aux détenteurs des obligations qu'il a émises par le total du PIB annuel. On peut le voir comme une estimation du poids potentiel de la dette sur l'économie américaine. Le graphique montre l'évolution de ce ratio depuis fin du XVIII<sup>e</sup> siècle.

## Alexander Hamilton et l'origine de la dette de l'Etat américain :

Aux alentours de 1790, la dette publique américaine équivaut quasiment à 40% du PIB annuel. Ce sont les décisions prises par le premier secrétaire au Trésor des Etats-Unis,

Alexander Hamilton<sup>6</sup>, qui ont amené la dette à ce niveau. Il a en effet réussi à convaincre le Congrès des Etats-Unis<sup>7</sup> de le laisser racheter à leur valeur « faciale » les dettes des Etats de l'union que ceux-ci ont contracté pour financer la guerre d'indépendance et lever des armées.

Alexander Hamilton a fait cela pour trois raisons. La première est sans doute qu'il a quelques amis financiers à New York. Lorsqu'ils surent ce que l'Etat fédéral avait en tête, ils en profitèrent pour racheter leurs créances aux marchands, soldats etc. à un prix inférieur à leur valeur en leur disant :

« Pensez-vous vraiment que le New Jersey va vous racheter ce bout de papier ? Nous sommes prêts à vous le racheter contre 40% de sa valeur. Vous recevez tout de suite cette somme, nous prenons le risque qu'il ne le rembourse pas et nous faisons un échange mutuellement avantageux. »

Lorsqu'Alexander Hamilton annonça son plan, les financiers de New York qui avaient deviné ce qu'Hamilton avait en tête se firent un beau magot. Et ils furent reconnaissants. Mais, au plus, ce n'est là qu'une raison mineure.

Une raison bien plus importante est qu'Alexander Hamilton a conscience que les Etats-Unis sont alors un pays relativement petit dans un monde dominé par deux super puissances, la Grande Bretagne et la France. Les deux pays ont des ambitions de domination mondiale et une flotte compatible avec ces desseins. Hamilton croit donc qu'une guerre entre son pays et l'Angleterre ou la France est probable. Il veut donc s'assurer que si son pays doit se lancer dans une guerre de cette envergure, l'Etat fédéral pourra s'endetter suffisamment pour financer un effort de guerre substantiel. De plus, même si cette grande guerre n'avait pas lieu, un Etat fédéral incapable d'emprunter – sans capacité de s'endetter – est aux yeux des autres puissances un Etat faible. La Grande Bretagne et la France se rendraient compte de cette faiblesse et ne sentiraient plus aucun obstacle au détournement des possessions américaines à leur

---

<sup>6</sup> Alexander Hamilton est l'un des pères fondateurs des Etats-Unis. Chef de file des « fédéralistes », il a été le premier secrétaire au Trésor et a activement participé à l'élaboration non seulement du trésor mais aussi du gouvernement fédéral américain. Bien que ses écrits sur l'économie soient rares, ils ont marqué cette discipline. C'est notamment le cas de son *Report on Manufactures* dans lequel il défend un protectionnisme éclairé, puisqu'il est à l'origine de deux courants de pensée : l'école historique allemande (notamment au travers de son influence sur Friedrich List) et surtout l'[école américaine](#) dont le système de politique économique dit « [système américain](#) » va durablement influencer la vie politique américaine du 19<sup>ème</sup> siècle, notamment au travers du parti [whig](#).

<sup>7</sup> Pour rappel, le Congrès des Etats-Unis regroupe deux assemblées : le sénat et la chambre des représentants.

portée : ils voleraient ses marchandises, harcèleraient ou engageraient ses marins, etc. Par conséquent, Hamilton croit important que l'Etat fédéral entame son existence en se constituant une véritable capacité d'endettement. Or, quelle meilleure façon de convaincre des investisseurs que le gouvernement fédéral payera ses créanciers que de rembourser les dettes contractées pendant la guerre d'indépendance, même si – ou peut-être spécialement parce que – ces dettes n'ont pas été contractées par l'Etat actuel ?

Mais la plus importante raison est qu'Alexander Hamilton est le secrétaire au Trésor (ministre des finances) d'un pays dans lequel les riches sont, au mieux, peu à l'aise avec les idées de révolution et d'indépendance. En 1790, il ne subsistait que la moitié de la classe supérieure américaine telle qu'elle existait en 1775, l'autre ayant fui au Canada ou en Grande Bretagne durant la guerre d'indépendance<sup>8</sup>. Ceux qui sont restés gardent en mémoire le fait que, lorsqu'elle dirigeait encore le pays, la monarchie britannique défendait leurs propriétés, son armée et sa flotte les protégeant de toutes les spoliations possibles. Il était clair aussi que la police travaillait plus ou moins directement pour eux. L'instauration de la république, avec une base électorale bien plus large, ne poussait-elle pas les politiciens à s'appuyer sur un programme consistant à s'attaquer aux classes aisées pour redistribuer leurs richesses aux pauvres ? Les plus riches sont donc nerveux et n'auraient pas forcément vu d'un mauvais œil le retour des britanniques et de leurs règles.

C'est là qu'Alexander a une idée de génie. Imaginons, se dit-il, que je puisse faire en sorte que les riches possèdent une bonne part des obligations de l'Etat américain. Dans ce cas, si les britanniques reviennent, ils n'accepteront en aucune manière de rembourser une dette qui a servi à financer la rébellion des colonies nord-américaines. Ainsi, créer une dette publique nationale devient un moyen de lier les riches américains à leur pays, en leur donnant un intérêt à la survie de la nouvelle république. Et, dans l'ensemble, cela fonctionna : la dette de la nation devint en quelque sorte sa bénédiction<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Ce n'est pas par hasard si les américains appellent leur guerre d'indépendance « revolutionary war » (guerre révolutionnaire) ; pour eux, ce fut aussi une guerre contre les privilèges.

<sup>9</sup> Au passage, notez qu'on est loin du discours « dette publique, fardeau des générations futures »...



### **La dynamique générale de la dette :**

Revenons au graphique de la page 3 qui représente ce qu'on pourrait s'appeler la dynamique générale de la dette de l'Etat. Pendant les périodes de grande guerre – la guerre de sécession, la première et la seconde guerre mondiale, dans un degré moindre, la guerre anglo-américaine de 1812 – les Etats-Unis s'endettent sans limite. De même, quand les Etats-Unis vivent des périodes de forte récession – que ce soit la Grande Dépression (des années 30) ou la grande dépression actuelle –, ils empruntent aussi frénétiquement, parfois avec enthousiasme, parfois à contrecœur, pour éviter des coupes massives dans le budget de l'Etat et remettre l'économie en état de marche.

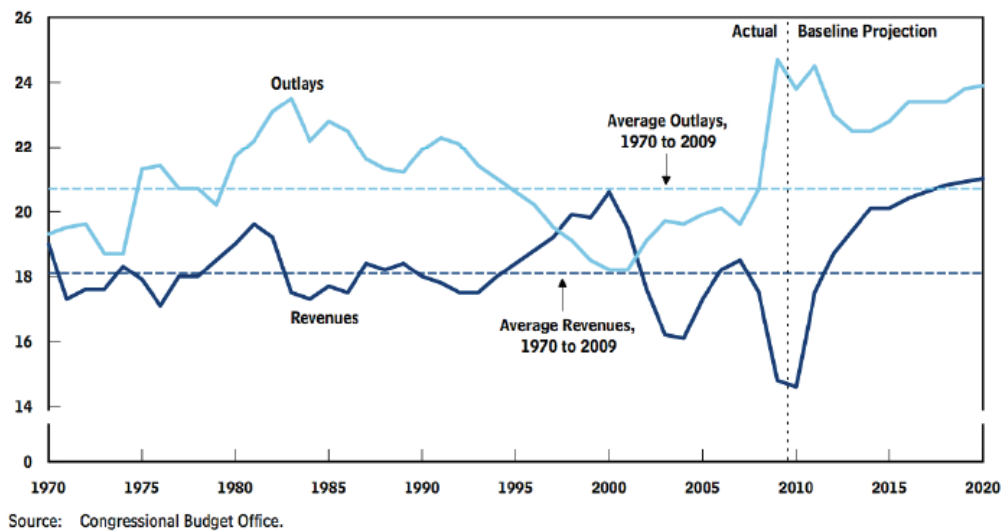
Au cours des autres périodes entre 1790 et 1980, le budget est plus ou moins équilibré. Il peut y avoir de légers déficits courants, mais le PIB augmente bien plus rapidement que la dette (et donc le ratio dette/PIB diminue) du fait que l'économie croît sous l'effet de l'immigration, de l'accumulation du capital, de tous les progrès technique et de l'organisation générale de la production qui améliorent la productivité\$. Augmentez le ratio dette/PIB pendant les guerres et les crises, regardez-le baisser le reste du temps : voilà la dynamique générale de la dette de l'Etat américain.

# Federal Spending and Revenue: History and Near Future

**Summary Figure 1.**

## **Total Revenues and Outlays**

(Percentage of gross domestic product)



### **La révolution reaganienne :**

Tout cela reste vrai jusqu'en 1980. Que se passe-t-il cette année-là qui change la donne ? Les américains élisent Ronald Reagan, le premier président à laisser filer les déficits budgétaires en période de paix.

Lorsque Ronald Reagan était gouverneur de Californie, de 1966 à 1974, ses états de services indiquent qu'il se conformait à la règle du budget équilibré : il pensait alors qu'il était important que les Etats n'aient pas de trop grand déficit. Il croyait bien à la nécessité d'investir pour l'avenir – il a, parmi d'autres infrastructures, financé l'université de Californie – mais par un endettement mesuré.

Mais, dès qu'il est élu président, Reagan accroît massivement les déficits et le ratio dette/PIB s'envole durant sa présidence et celle de son successeur George Bush Père. Puis, avec l'élection de Bill Clinton, la tendance s'inverse : le président démocrate augmente les impôts et met un arrêt à l'augmentation des dépenses. Le ratio dette/PIB

retrouve sa trajectoire descendante de temps de paix.

Les américains élisent alors George W. Bush. Son vice-président, Richard Cheney, clame haut et fort que « Ronald Reagan nous a montré que les déficits n'ont aucune importance ». Et étonnement, le déficit recommence à augmenter et avec lui le rapport dette/PIB. Puis la crise financière fait irruption. Les Etats-Unis réagissent comme ils en ont l'habitude face à une forte récession : en dépensant de l'argent (malheureusement pas assez...) pour éviter de voir leur économie sombrer.

L'administration Obama se retrouve maintenant dans une situation embarrassante. A quelle vitesse doit-elle diminuer les déficits ? A quel moment va-t-on sortir de cet état de crise où un déficit devient un bienfait parce qu'il stimule la demande ? Quand les Etats-Unis vont-ils retrouver la situation « normale » d'un ratio dette/PIB qui baisse ? Le plus effrayant est que, quand on voit le spectre politique à Washington, remettre le ratio dette/PIB sur sa trajectoire normale semble une tâche bien difficile. Les choses ont radicalement changé par rapport aux années 80.

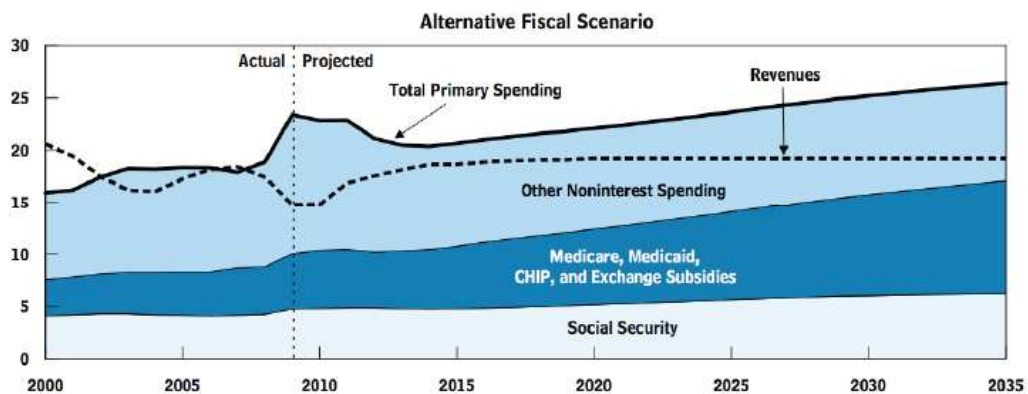
Il y a deux théories qui expliquent pourquoi, depuis le début des années 80, le fonctionnement du système politique américain ne veut plus de déficits publics, même petits, et pourquoi a disparu cette tendance à la baisse du ratio dette/PIB qui caractérisaient auparavant ce pays.

La première est idéologique : quelque chose ne tournerait plus rond dans la tête des politiciens du parti républicain ainsi que dans celle des apparatchiks et intellectuels qui en sont proches. De la fin de la guerre de sécession jusqu'aux années 80, le parti républicain tendait à être le parti du budget équilibré : le consensus voulait que la première priorité soit d'équilibrer ressources et dépenses, et, si c'est le cas, de baisser certaines dépenses de l'Etat. Depuis les années 80, le parti républicain est devenu partisan du « big government » et des budgets largement déficitaires : sa première priorité est de réduire les impôts, sa seconde d'augmenter les dépenses militaires et les crédits ou les exonérations d'impôts pour les programmes impliquant des groupes qui financent ce parti. Equilibrer le budget n'est plus qu'une troisième priorité, presque inaudible – si elle existe encore.

La seconde théorie est structurelle : la nature des dépenses de l'Etat aurait changé. Par

le passé, la plupart des dépenses de l'Etat fédéral étaient allouées au travers d'un processus d'appropriation – l'attribution des fonds devaient être décidée et revotée chaque année. L'Etat fédéral utilisait principalement ses ressources pour la défense, les parcs nationaux, la construction de barrages, de ports, d'autoroutes et de canaux. Mais ce n'est plus ce type de dépenses qui constitue ses principaux frais : aujourd'hui, l'Etat américain utilise une bonne partie de (*cf graphique*) ses fonds pour financer les programmes Medicare et Medicaid ainsi que les retraites. Or, la part de ces programmes dans le PIB augmente avec le vieillissement de la population et à mesure que la créativité des médecins et de la recherche pharmaceutique multiplie les moyens de traiter les maladies.

## Federal Spending and Revenue: Longer-Term Outlook



Source: Congressional Budget Office.

Notes: Primary spending refers to all spending other than interest payments on federal debt.

The extended-baseline scenario adheres closely to current law, following CBO's 10-year baseline budget projections through 2020 (with adjustments for the recently enacted health care legislation) and then extending the baseline concept for the rest of the long-term projection period. The alternative fiscal scenario incorporates several changes to current law that are widely expected to occur or that would modify some provisions that might be difficult to sustain for a long period. (For details, see Table 1-1 on page 3.)

CHIP = Children's Health Insurance Program.

### Les dépenses de santé et les perspectives de long terme du budget :

Le diagramme ci-dessus provient du Bureau du Budget du Congrès (Congressional

Budget Office), un organisme dirigé par mon ami Douglas Elmendorf. Il illustre le « scénario fiscal alternatif » de cet institut, c'est-à-dire ses prévisions de long terme pour les dépenses et revenus fédéraux américains si les votes du congrès sur le budget perpétuent les tendances qu'il a décelées dans les dernières décennies.

La ligne en gras, en haut du graphe, représente la totalité des dépenses primaires des Etats-Unis – les dépenses de l'Etat fédéral hors intérêts ou « charges de la dette ». La règle générale est qu'en temps normal le ratio dette/PIB est stable lorsque dépenses et revenus primaires sont égaux – il augmente lorsque les dépenses primaires excèdent les revenus et il diminue dans le cas contraire.

Les dépenses de l'Etat – les dépenses primaires – se divisent en dépenses contraintes<sup>10</sup> et dépenses décidées au coup par coup dites « discrétionnaires<sup>11</sup> ». Dans le diagramme, les deux couches du haut représentent les dépenses contraintes. Les dépenses discrétionnaires forment la couche bleu ciel (la plus haute) et englobent la défense nationale et, plus généralement, tout ce que l'Etat fait « habituellement ».

En bas du diagramme, nous trouvons le gros des dépenses contraintes qui contiennent notamment les retraites que les Etats-Unis se sont engagés à payer. Si on se fie à la législation actuelle, le coût des retraites pour l'Etat devrait passer de 4% du PIB aujourd'hui à 6% en 2035.

La strate du dessus regroupe l'ensemble des dépenses de santé : Medicare, Medicaid, le programme d'assurance de santé pour les enfants (SCHIP)<sup>12</sup> et celui de « subvention des contrats d'assurance-santé<sup>13</sup> » qui fait partie du tout nouveau système de santé « RomneyCare<sup>14</sup> ».

Si les choses continuent au rythme actuel, le coût de ces programmes de santé devrait

---

<sup>10</sup> Mandatory ou entitlement spendings

<sup>11</sup> Discretionary ou appropriated spendings

<sup>12</sup> Medicare correspond au système de santé pour les plus de 65 ans et Medicaid pour les familles à faible revenu. Le programme d'assurance santé pour les enfants s'appelle en anglais : "Children's Health Insurance Program"

<sup>13</sup> « Exchange subsidies » : « Ce programme impose aux américains de prendre une assurance-santé au près d'un des assureurs privés sélectionnés par leurs états selon des règles encore à définir et, en échange, procure aux plus pauvres des subventions qui rend cet acquisition abordable. »

<sup>14</sup> Les blogs de gauche ont baptisé ainsi le nouveau projet de sécurité sociale en référence au gouverneur républicain du Massachusetts Mitt Romney, candidat à l'investiture républicaine pour la présidentielle américaine 2008 et à l'origine d'une réglementation très similaire ce qu'Obama a mis en place. Ils l'ont fait pour se moquer des républicains qui accusent la réforme du système de santé d'être « socialiste » alors qu'elle est la réplique d'une loi décrétée par un politicien de leur propre camp.

passer de 5,5% du PIB aujourd'hui à environ 9% du PIB en 2035. Or, le financement de ces programmes est « automatique » : l'Etat s'engage à fournir les fonds nécessaires chaque année. Pour que les dépenses augmentent moins rapidement, il faut que le congrès et le président s'accordent pour modifier les règles de prise en charge des dépenses de santé par l'Etat. Pour l'instant, l'Etat paye ce que les médecins et les infirmières considèrent comme justifié d'un point de vue médical. Or, comme le dit Doug Elmendorf, s'il a appris une chose durant ses 30 ans en tant qu'économiste de la santé, c'est que les médecins sont doués pour trouver de nouvelles et onéreuses dépenses qui se trouvent être tout à fait justifiées d'un point de vue médical.

Beaucoup de choses sont réellement justifiables de ce point de vue. Les révolutions qu'ont vécues la médecine et la santé publique ont permis de doubler l'espérance de vie aux Etats-Unis. Mais beaucoup de ces choses sont aussi très chères. Pourtant, aucun des partis politiques actuels ne veut faire du contrôle des dépenses de santé sa marque de fabrique : qui a envie de soutenir une modification de la loi faisant que Medicare ne rembourserait plus la transplantation de foie dont votre grand-mère a besoin ? La critique des républicains que nous avons entendue tout l'automne (2010) est que l'engagement du parti démocrate de rationaliser Medicare cache en fait un plan visant à perpétrer de larges coupes dans les programmes de santé et impliquant qu'un jour vous, ou votre grand-mère, devront passer devant les membres d'un « jury de la mort » qui condamneront les gens en tournant leur pouce vers le bas. Les républicains répètent donc qu'ils reviendront sur toutes les coupes budgétaires réalisées dans le programme Medicare et sur toutes les augmentations d'impôts incluses dans la récente loi « Affordable Care<sup>15</sup> » tout en conservant les parties de cette loi qui ont un coût.

### **Un congrès irresponsable :**

La prévision de Doug Elmendorf dans son « scénario fiscal alternatif » concernant l'augmentation de la part des dépenses de l'Etat fédéral dans le PIB pendant les 25

---

<sup>15</sup> Patient Protection and Affordable Care Act (PPACA) : c'est le nom de la loi fédérale réformant le système de santé signée par Obama.

prochaines années part de l'hypothèse suivante : à chaque fois qu'il aura l'occasion de réduire le rythme d'augmentation des dépenses publique de santé, le congrès se défilera et les laissera courir pour un ou deux ans de plus. Le mode d'augmentation de ces dépenses est ce qui rend les perspectives de long terme du budget si sombres : il est inhérent à des programmes comme le Medicare, le Medicaid, le SCHIP de subventions d'assurance. Si les différentes factions du congrès continuent à se neutraliser comme elles le font depuis quelque temps, la part des dépenses dans le PIB augmentera et celle des impôts restera inchangée.

Vous pouvez par ailleurs entendre de nombreuses personnes dire (moi y compris) que le budget actuel de l'Etat fédéral n'est pas si éloigné de l'équilibre : le déficit du budget primaire ne sera que de 1,2% du PIB pendant les 25 prochaines années. Mais cela suppose que le congrès ne continue pas à faire ce qu'il fait aujourd'hui, c'est-à-dire changer la loi de manière à réduire les ressources et augmenter les dépenses – alors que les circonstances lui commanderaient plutôt l'inverse. A la fin de cette année, nous pourrons à nouveau observer l'attitude du congrès lorsque les réductions d'impôts issus des lois de 2001 et 2003 expireront. Le congrès les laissera-t-il arriver à leur terme ou trouvera-t-il un prétexte pour les prolonger<sup>16</sup> ?

Doug Elmendorf voit difficilement comment le Congrès laissera passer les augmentations d'impôts prévues. Lorsqu'il compte les voix potentielles au congrès, il ne trouve pas le nombre suffisant pour lui faire changer de cap. Il prévoit donc que les Etats-Unis suivront plus la ligne de son scénario fiscal alternatif (selon laquelle l'augmentation des dépenses de santé conduit à un écart toujours plus grand entre ce qui est dépensé et les ressources existantes) que la législation actuelle laisse envisager.

### **Des investisseurs confiants**

Il semble pour le moment que les investisseurs ne partagent pas les opinions de Doug. Ils croient au contraire que la situation de l'Etat américain est saine et qu'à long terme,

---

<sup>16</sup> Comme l'avaient supposé Elmendorf et Delong, le congrès a voté à l'hiver 2010 la prolongation des réductions d'impôts décidées sous la présidence de W. Bush.

les impôts augmenteront afin d'équilibrer les dépenses et de permettre le remboursement de la dette américaine. C'est la raison pour laquelle la valeur des bons du trésor américain est en ce moment si élevée et les taux d'intérêts sur ces bons du trésor si bas.

Pourtant, en lisant le rapport sur les prévisions fiscales de long terme de Doug Elmendor, on se demande ce qui peut rendre les investisseurs si confiants. Comment les hommes politiques qui n'ont pas pu s'empêcher de renouveler l'impôt minimum alternatif <sup>17</sup> ou les exonérations sur le R&D pourraient laisser les déductions d'impôts des années Bush expirer ? Où trouver une majorité au congrès qui aurait le courage de ne pas renouveler les exonérations d'impôts ou d'autoriser les dépenses spéciales propres aux plans de santé aux coûts élevés ou encore de laisser le Bureau Indépendant de Contrôle des Paiements<sup>18</sup> faire ce pour quoi il a été créé, même si cela implique de piocher dans les revenus de groupes politiquement puissants comme les médecins, les compagnies d'assurance, les syndicats, la Silicon Valley, les riches de Californie et de l'Etat de New York, les riches donateurs réguliers durant les campagnes politiques ?

La réponse à ces questions est que les rentiers qui détiennent des obligations croient que, au final, les américains éliront les représentants qu'il faut pour éviter l'hyperinflation<sup>19</sup>.

Le problème est que, même avant d'en arriver à une situation proche de celle du Zimbabwe, si les créanciers commencent à avoir quelques craintes sur la possibilité que l'Etat se trouve en situation d'hyperinflation, ces craintes peuvent suffire à produire des catastrophes financières et une récession. C'est ce qu'on a pu observer au Mexique en 1995, en Asie de l'Est en 1997, en Argentine en 2001 ou en Grèce en 2010.

---

<sup>17</sup> Alternative Minimum Tax (AMT) : c'est le pourcentage minimum d'impôt sur le revenu que les plus riches doivent payer.

<sup>18</sup> Independent Payment Authorization Board

<sup>19</sup> La critique principale qui peut être faite à Delong est qu'il résume la question de l'inflation au cas de l'hyperinflation et laisse de côté la possibilité d'une inflation « contenue ». Il est pourtant clair que, dans certaines périodes comme les « trente glorieuses », l'inflation a peut-être autant contribué à baisser le ratio dette publique/PIB que la productivité...



## What Does Big Trouble Look Like?



Que se passe-t-il lorsque les investisseurs commencent à douter qu'un Etat soit suffisamment sûr et sain pour lui prêter de l'argent ? Le gouvernement n'a alors le choix qu'entre trois scenarios : trouver d'autres Etats prêts à le secourir, commencer à faire tourner la « planche à billet » ou l'« austérité ». Si le gouvernement choisit de réduire les dépenses publiques au niveau des recettes qu'il peut obtenir (ce qui se passe en ce moment en Grèce), cela rend les gens plutôt mécontents... Les grecs brûlent des voitures de police dans les rue d'Athènes. Pour l'instant, ce genre d'incident ne s'est pas reproduit en Islande ou en Irlande, en Espagne, au Portugal ou dans le sud de l'Italie, mais il y a de grandes chances que cela leur arrive aussi.

Le moment où les investisseurs perdront leur confiance dans la pérennité de l'Etat américain est-il imminent ? Non. Y arriverons-nous un jour ? Peut-être. Quand ? Personne ne le sait.

Le budget de l'Etat américain est actuellement dans une situation que les économistes qualifient d'« insoutenable ». Dans le temps, mon vieux professeur, le regretté Rudiger Dornbush, avait l'habitude de dire deux chose à propos des situations insoutenables : d'abord, elles durent plus longtemps que les économistes ne le croient ; ensuite, lorsqu'elles s'achèvent, elles le font à très grande vitesse. Il y a 18 mois, personne n'imaginait que la Grèce puisse faire face à une fuite de capitaux et en proie à une crise majeure de ses finances publiques. Maintenant, tout le monde le voit.

Que s'est-il passé dans les années 80 pour que les choses aient changé à ce point ? La réponse que vous donnerez sera différente selon que vous soyez démocrate ou républicain. Si vous êtes républicain, vous direz que le problème vient du fait que le parti

démocrate a régné de 1932 à 1980 en promettant que l'Etat dépenserait toujours plus d'argent et se financerait en taxant les riches. Comme les riches forment une part relativement petite des votants, de telles promesses amenaient les gens à voter pour vous et à vous maintenir au pouvoir même si votre politique était néfaste à la nation parce qu'imposer les riches de manière trop élevée affaiblit les investissements, les entreprises et l'innovation, ralentit le taux de croissance de l'économie et au final détériore la situation de chacun.

Si vous êtes un républicain, vous vous dites que le parti républicain devait trouver un moyen de concurrencer la politique démocrate du « mettez en place les programmes publics que vous aimez et laissez les riches les payer ». Comment ne pas partir perdant ? Le seul moyen était d'adopter le slogan « mettez en place les programmes que vous aimez et financez-les en diminuant les impôts ». Pour les républicains, les démocrates ont beau jeu de dénoncer l'absurdité d'un tel programme : « Si les démocrates n'avaient pas commencé à fomenter la lutte des classes depuis 1932, nous les républicains, nous n'aurions pas à nous résoudre au déficit public pour remporter des élections. »

Si vous êtes démocrate, vous pensez simplement qu'aux alentours de 1980, les candidats du parti républicain, ses législateurs, apparatchiks et intellectuels attirés ont simplement tiré un trait sur ce qu'il leur restait de scrupules et d'éthique.

## **Conclusion :**

Quel est le scénario le plus probable pour le budget fédéral dans 30 ou 40 ans ? Nous avons nos principes politiques. Notre système médical est basé sur l'idée que les dépenses de santé doivent être allouées en fonction des besoins et non pas en fonction de la taille du portefeuille du patient. Nous sommes incapable de dire « un pontage coronarien vous serait bien utile mais vu que vous n'êtes pas assez riche, nous allons juste vous laisser avoir une attaque cardiaque. » Par conséquent, comme les médecins, les biologistes, les infirmières et les chercheurs ne peuvent s'empêcher d'ajouter de nouvelles « spécifications » dans le « cahier des charges » médicale. Lorsque vous

aurez 80 ans, les médecins trouveront certainement normal de cloner votre cœur et de le garder dans les sous-sols de l'hôpital le plus proche au cas où vous auriez soudainement besoin d'un nouveau cœur. C'est ce à quoi doit mener un système où les dépenses sont allouées en fonction de ce qui est « médicalement approprié ».

Aux Etats-Unis, les spécialistes de la santé sont doués pour trouver de nouveaux moyens de dépenser notre argent. L'éthique actuelle prône que les politiciens américains s'occupent de la santé de leurs concitoyens en se basant sur leurs besoins plutôt que sur leurs ressources. Cela a amené leur gouvernement à accepter de prendre une large part des dépenses de santé. Par ailleurs, les deux grands partis politiques des Etats-Unis affirment pour l'un que la classe moyenne paye trop d'impôts et devrait bénéficier de réductions d'impôt (alors que les riches pourraient en supporter bien d'avantage) et pour l'autre que tout le monde est trop taxé et devrait voir ses impôts baisser. Les deux parties pensent que les seules dépenses fédérales concernant la santé qui puissent être réduites sont celles rentrant dans la catégorie « gâchis, fraudes et abus ». Malheureusement, les dépenses qui sont réellement des gâchis, des fraudes ou des abus (comme l'éthanol) ont des très puissants protecteurs et sont donc intouchables.

Qu'est-ce que les gens voient comme le plus probable ? Il y a 5 scénarios possibles :

- 1) Les Etats-Unis vont-ils choisir d'augmenter drastiquement les impôts d'ici à 2060 ? Même en doublant leur revenu dans cette période, ils arriveront difficilement à compenser les dépenses publiques de santé supplémentaires.
- 2) Les Etats-Unis vont-ils réduire les salaires de leurs médecins puis les incorporer, de gré ou de force, dans un système de santé socialiste ?
- 3) Vont-ils abandonner leurs convictions égalitaristes en termes de santé ?
- 4) La fée de l'arbitrage coût/efficacité arrivera-t-elle pour les sauver ?
- 5) Ou encore l'Etat fédéral tel que nous le connaissons va-t-il s'effondrer et ceux d'entre nous qui survivront à cette chute vont-ils involontairement participer au remake de *Mad Max* ?

Ceux qui pensent que la première solution se réalisera sont optimistes (et je me réjouis qu'il en reste encore beaucoup parmi les étudiants). Ils pensent que les Etats-Unis

finiront par se rapprocher du modèle d'Europe occidentale d'économie mixte où les dépenses publiques forment une plus grande dose du « mix ».

La seconde réponse correspond à ce que craignait Ronald Reagan en 1961 lorsqu'il s'opposa pour la première fois à Medicare. C'est en effet à ce moment qu'il commença à enregistrer sur des disques des discours qui furent distribués dans les villes de Californie. Les gens commencèrent à se réunir dans des réunions publiques et à faire circuler ses disques. Ils l'écoutaient expliquer comment le programme Medicare n'était que la première étape d'un plan qui devait mener les Etats-Unis au communisme et à la servitude. Car, après tout, si les Etats-Unis commençaient à promettre qu'ils allaient rembourser les dépenses de santé, n'auraient-ils d'une manière ou d'une autre à augmenter les recettes ? Ne deviendra-t-il pas aussi plus facile d'enrôler les médecins au service de l'Etat pour les payer le salaire qu'il veut et les envoyer là où il veut. Qui, pensait Reagan, oserait alors dire un mot quand la police secrète finirait par embarquer les récalcitrants ? Puis, une fois qu'une partie des gens se retrouve privée de sa liberté, tout le peuple finit par l'être. Si on voulait défendre les libertés aux Etats-Unis, il fallait donc stopper Medicare.

Je pense qu'il s'agit d'une légère exagération... Les Etats-Unis ont Medicare depuis maintenant 45 ans et nous avons pu éviter d'enrôler nos médecins dans une telle organisation. Mais c'est toujours une possibilité.

La troisième réponse, abandonner notre engagement à fournir les dernières trouvailles en matière de santé aux malades, et pas seulement aux riches, est une vraie possibilité. En particulier, si le coût de la santé continue à augmenter.

La réponse 4, le miracle de l'arbitrage coût/efficacité correspond au cas de figure où nous trouverions un moyen de rendre la médecine non de plus en plus chère mais de moins en moins. J'ai du mal à imaginer comment nous pourrions obtenir ce résultat.

Enfin, le 5 est le scénario catastrophe. Je pense que nous n'en arriverons jamais là. Toutes les autres solutions sont des issues de secours qui permettent d'échapper à cette éventualité. Même asservir les médecins n'implique pas un effondrement total du contrat social.