

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D' INFORMATIONS INTERNATIONALES

■ Déficit budgétaire américain : la hausse des impôts pourra-t-elle être évitée ?

Le déficit budgétaire américain, qui s'était fortement détérioré à partir de 1982, n'a pu être résorbé au cours des dix années suivantes. Qui plus est, après une amélioration à la fin des années quatre-vingt à laquelle la défunte loi Gramm-Rudman-Hollings (GRH) n'a pas été étrangère, il s'alourdit à un rythme préoccupant depuis 1990. Faut-il y voir seulement les conséquences temporaires d'une conjoncture déprimée et du coût budgétaire de la crise des institutions financières ? Ou bien, comme l'analyse semble le confirmer, est-ce le signe d'un dérapage structurel qui appellera prochainement un nouveau dispositif de contrôle budgétaire ? Le prochain président des Etats-Unis échappera difficilement à une augmentation des impôts.

1

Un alourdissement préoccupant du déficit depuis 1990

En 1981, lorsque Ronald Reagan entre à la Maison Blanche, le déficit budgétaire de l'Etat fédéral (graphique) est de 79 milliards de \$ (2,7 % du PIB). En 1983, il atteint 207,8 milliards de \$ (6,3 % du PIB). L'expansion budgétaire, notamment celle des dépenses militaires, et la baisse des taux d'imposition maintiennent le déficit à ce niveau jusqu'en 1986 en dépit du retour à une forte croissance. Une nette amélioration suit durant la période 1987-1989, le déficit se contractant à 150 milliards de \$ environ (3 % du PIB) mais elle se révèle éphémère. Depuis 1990 en effet, le déficit ne cesse de se creuser pour atteindre cette année entre 290 et 300 milliards de \$ (1). Il représente environ 5 % du PIB, niveau comparable à celui enregistré au milieu des années quatre-vingt (2).

La conjoncture économique est responsable pour un peu plus de la moitié de l'aggravation du déficit entre 1989 et 1992 : selon le Congrès, 91 milliards sur 160. En revanche, les conditions financières deviennent plus favorables avec la baisse des taux d'intérêt. Le taux apparent sur la dette fédérale, qui oscillait autour de 8,2 % depuis 1987, diminue jusqu'à 7,4 % en 1992. Cette baisse des taux a un effet modérateur sur la charge de la dette si bien que l'accroissement du déficit n'est imputable que dans une faible mesure à l'augmentation des intérêts (+ 31 milliards en trois ans).

D'autres facteurs à caractère exceptionnel tels que la guerre du Golfe, la crise des caisses d'épargne et les difficultés du secteur bancaire, pèsent ces dernières années sur le budget fédéral et compliquent l'analyse du déficit :

- Les contributions financières versées par les pays alliés au titre de la guerre du Golfe sont affectées au seul exercice budgétaire 1991 alors que les dépenses sont étalées sur plusieurs années, ce qui réduit artificiellement le déficit en 1991 avant de

(1) Estimation pour l'année budgétaire 1992. Les dernières évaluations du Congrès publiées en août dans "The Economic and Budget Outlook : An Update", faisaient état d'un déficit supérieur, de 314 milliards. Les analyses de la présente étude sont établies sur la base de ce document.

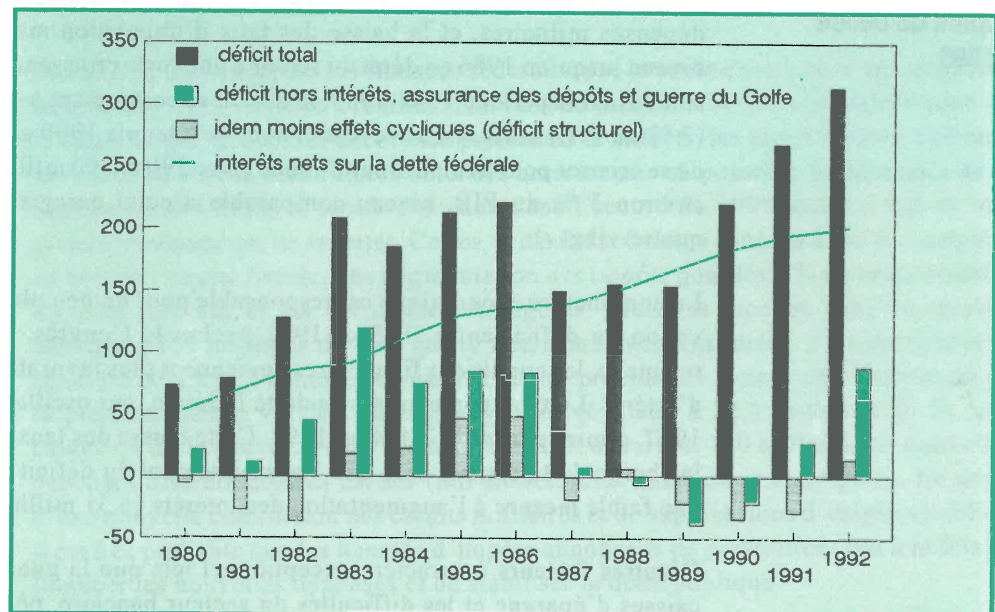
(2) Le déficit apparaît même de bien plus grande ampleur si, comme le stipule la loi budgétaire, on décompte les excédents de 50 milliards de \$ environ de la Sécurité Sociale américaine en charge des retraites et des pensions d'invalidité. Toutefois cette présentation n'est pas la plus pertinente compte tenu des transferts nets du budget général vers le budget annexe de la Sécurité Sociale. La mesure privilégiée ici est donc celle du déficit consolidé.

l'amplifier en 1992. Mais les dépenses nettes engendrées par le conflit n'aggravent guère le déficit (+ 12 milliards de \$ seulement) en deux ans.

- Le plan de sauvetage des caisses d'épargne présenté par l'Administration américaine en 1989 prévoyait le rachat de 500 institutions en faillite ou dans une situation précaire, destinées à être vendues ou liquidées. Ces opérations, dont le montant s'élève à 133 milliards de \$ sur la période 1989-1992, entraînent un surcoût budgétaire de 33 milliards en 1990 pour couvrir les pertes nettes à l'issue de la vente des actifs saisis et pour assurer le fonds de roulement de l'organisme qui en a la charge. Elles contribuent alors très fortement à l'accroissement du déficit. Les difficultés rencontrées par les banques conduisent par ailleurs l'Administration américaine à augmenter les fonds fédéraux destinés à l'assurance des dépôts bancaires (le coût s'élève à 19 milliards de \$ pour les années 1991-1992). Mais l'amélioration de la situation financière des banques et la suspension au début de cette année des opérations de soutien aux caisses d'épargne -le Congrès refuse d'accorder de nouveaux crédits en période électorale- amenuisent temporairement le coût de l'assurance des dépôts de 66,3 milliards de \$ en 1991 à 13 milliards en 1992. Cette diminution compense les augmentations antérieures de sorte que, globalement, l'assurance des dépôts (banques et caisses d'épargne confondues) ne creuse pas le déficit sur la période 1990-1992.

Au total, hors effets conjoncturels et dépenses exceptionnelles (guerre du Golfe et assurance des dépôts), le déficit s'accroît de 67 milliards de \$ depuis 1989. Plus de la moitié de cet accroissement, 36 milliards, est d'origine structurelle, le reste (31 milliards de \$) résulte du poids des intérêts. Le solde structurel, encore excédentaire de 28 milliards l'an passé, devient déficitaire en 1992 (- 15 milliards). C'est là le constat le plus préoccupant. Les procédures de contrôle budgétaire à l'oeuvre depuis 1985 auraient-elles totalement échoué ?

GRAPHIQUE - Évolution du déficit budgétaire fédéral (en milliards de \$)



Source : Congressional Budget Office (août 1992).

En 1985, la dégradation du déficit budgétaire amène l'Administration américaine et le Congrès à adopter la loi Gramm-Rudman-Hollings destinée à maîtriser les finances de l'Etat fédéral. Cette loi fixe des objectifs dégressifs pour le déficit, devant conduire en six ans à l'équilibre budgétaire. Tout dépassement prévu doit être annulé au moyen de coupes automatiques dans les dépenses. Mais cette loi comporte une faille majeure : aucun mécanisme correctif n'est prévu si un dépassement intervient lors de l'exécution du budget, que celui-ci résulte d'une nouvelle loi accroissant les dépenses durant l'exercice ou de la présentation d'hypothèses macroéconomiques trop favorables

(elles assurent artificiellement un déficit conforme aux objectifs). En dépit d'une révision dans un sens moins rigoureux en 1987, les objectifs de la loi GRH ne peuvent être atteints.

En 1990, le dispositif est revu. Aux termes de l'accord de novembre 1990 entre la Maison Blanche et le Congrès, les objectifs de déficit deviennent indicatifs et sont ajustés régulièrement en fonction de la situation économique. La maîtrise des dépenses constitue la priorité de la nouvelle loi. A cet effet la loi distingue, au sein des dépenses hors charge de la dette, plusieurs catégories budgétaires afin que les ajustements éventuels ne portent que sur les seuls postes de dépenses en cause. Une première catégorie est constituée des dépenses "discretionnaires" ventilées en trois enveloppes (défense, programmes civils nationaux et activités internationales). En cas de dépassement des objectifs, des coupes peuvent intervenir trois fois par an. La seconde catégorie, les dépenses dites "obligatoires", regroupe les programmes sociaux, qui ne sont pas facilement maîtrisables. Plus de 50 % des dépenses hors intérêts et assurance des dépôts ne peuvent donc être soumises à contrôle, sauf à restreindre les conditions d'attribution ou le montant des prestations.

Pour juger de l'efficacité de ces lois budgétaires, les dépenses doivent être diminuées des crédits exceptionnels liés à l'assurance des dépôts ou à la guerre du Golfe, ainsi que des paiements d'intérêts. Les dépenses ainsi ajustées représentaient plus de 21 % du PIB jusqu'en 1986. Elles reviennent à 19,6 % en 1990. Les lois budgétaires parviennent donc à freiner la croissance des dépenses jusqu'en 1990. Ce ralentissement porte essentiellement sur les dépenses discretionnaires (tableau) -et en premier lieu sur le budget de la défense, qui diminue de 6,5 % du PIB en 1986 à 5,5 % en 1990. Mais le poids des dépenses obligatoires, qui était relativement stable à la fin des années quatre-vingt, augmente à partir de 1991. De 10,5 % du PIB environ sur la période 1987-1990, leur poids passerait à 12,3 % en 1992. L'accroissement est manifeste au cours de ces deux dernières années pour les principaux programmes sociaux, en particulier les dépenses de santé (remboursement des soins pour les personnes âgées ou très défavorisées) et l'assurance-chômage. Le coût de cette dernière devrait diminuer avec la reprise économique. En revanche l'accélération des dépenses de santé, peu sensibles au cycle d'activité, devrait selon le Congrès perdurer et contribuer à l'aggravation du déficit.

TABLEAU - Décomposition des recettes et dépenses fédérales (en % du PIB)

Années	Recettes	Dépenses							
		Total	Discretionnaires		Obligatoires		Intérêts	Transferts intra-budg. et dons	Exceptionnelles (1)
			Total	dont défense	Total	dont santé			
1980	19,6	22,3	10,5	5,1	11,0	1,8	2,0	- 1,1	0
1981	20,2	22,9	10,4	5,3	11,5	2,0	2,3	- 1,3	- 0,1
1982	19,8	23,9	10,4	6,0	11,9	2,1	2,7	- 1,2	- 0,1
1983	18,1	24,4	10,7	6,3	12,4	2,3	2,7	- 1,4	0
1984	18,0	23,0	10,3	6,2	11,0	2,2	3,0	- 1,2	0
1985	18,5	23,8	10,5	6,4	11,3	2,3	3,3	- 1,2	- 0,1
1986	18,2	23,5	10,4	6,5	10,9	2,4	3,2	- 1,1	0
1987	19,2	22,5	10,0	6,3	10,6	2,4	3,1	- 1,2	0,1
1988	18,9	22,1	9,7	6,1	10,3	2,4	3,2	- 1,2	0,2
1989	19,2	22,1	9,5	5,9	10,2	2,5	3,3	- 1,3	0,4
1990	18,9	22,9	9,2	5,5	10,4	2,7	3,4	- 1,1	1,1
1991	18,7	23,5	9,1	5,3	11,3	3,0	3,5	- 1,2	0,7
1992 *	18,6	24,0	9,0	4,9	12,3	3,4	3,4	- 1,1	0,5
1995 **	19,1	22,6	7,7	4,1	12,3	4,0	3,5	- 1,0	0,1
1997 **	18,9	22,7	7,5	3,8	12,7	4,5	3,7	- 1,0	- 0,2

(1) Essentiellement assurance des dépôts et dépenses nettes de la guerre du Golfe. * prévisions ** projections.
Source : Congressional Budget Office (août 1992).

Faudra-t-il augmenter les impôts ?



Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris
Tél. (1) 48 42 64 64
Télécopie : (1) 48 42 59 12

Rédacteur en chef :
Jean Pisani-Ferry.

Realisation :
Annick Hutteau.

Diffusion :
La Documentation Française.

Abonnement d'un an
(8 numéros) : 190 F (France),
220 F (Etranger),
28 F (suppl. pour envoi
par avion).

Commande adressée à
La Documentation française,
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex

Règlement à réception
de la facture.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry.

ISSN 0243-1947

CPPP numéro 1462 AD
4ème trimestre 1992
Octobre 1992

Imp. SNLIR - IVRY

Imprimé en France

Les projections du Congrès (3), traditionnellement moins sujettes à caution que celles de l'Administration, ne sont pas optimistes malgré des hypothèses macroéconomiques neutres (une croissance de 2,5 %, légèrement supérieure à la croissance potentielle, et une quasi stabilité du taux d'intérêt apparent réel à 3,7 % sur la période 1993-1997). Après une amélioration au milieu des années quatre-vingt-dix, permise par la forte réduction des dépenses discrétionnaires programmée jusqu'en 1995, le solde structurel se dégraderait par la suite (- 40 milliards de \$ sur la période 1996-1997). Le déficit budgétaire total atteindrait 290 milliards en 1997, soit 3,8 % du PIB. Un important excédent structurel primaire serait nécessaire pour compenser la charge de la dette qui, les taux ne baissant plus, tendrait à s'accroître. L'augmentation de la dette elle-même serait de 6 points de PIB à un horizon de cinq ans. Pour stabiliser le ratio de la dette à partir de 1997 sans augmenter les impôts, il faudrait, selon notre simulation, comprimer les dépenses hors intérêts d'un peu plus d'un demi point par an, de 20,6 % du PIB cette année à 17,9 % en 1997. La réduction des dépenses militaires (de 4,9 % du PIB en 1992 à 4,1 % trois ans plus tard) et du coût de l'assurance des dépôts permettrait de tenir cet objectif jusqu'en 1995. Mais à partir de 1996, de nouvelles coupes budgétaires, sur les dépenses civiles cette fois, seraient nécessaires. Or celles-ci ont déjà été fortement amputées au milieu des années quatre-vingt (de 5,4 % du PIB en 1980 à 3,7 % en 1987) et seraient difficilement compressibles. La réduction des dépenses obligatoires apparaît tout aussi délicate. Leur récente accélération a conduit l'Administration à présenter un projet de réforme qui fixerait un taux de croissance annuel pour les dépenses sociales (hors Sécurité Sociale) basé sur l'évolution démographique et l'inflation majorée de deux, puis un point les deux premières années. En fait, seule une modification de la législation des programmes sociaux peut réellement permettre de contenir leur évolution. Or limiter les droits aux prestations sociales ou le montant des transferts réduirait la couverture déjà insuffisante du système de santé : en 1990, 33 millions d'Américains (13,6 % de la population) n'avaient pas d'assurance-maladie, ni publique, ni privée.

Maîtriser à moyen terme les finances fédérales par la seule contraction des dépenses semble donc très difficile à réaliser. A moins de différer l'objectif de stabilisation de la dette, ce qui alourdirait encore les paiements d'intérêts, les prélèvements fédéraux devront être accrus. Les futures autorités américaines ne pourront se contenter de la majoration des droits d'accise contenue dans l'accord de 1990, qui n'a pas eu une grande incidence sur les recettes. Certes, le candidat Clinton a inscrit à son programme, au titre de l'équité fiscale, une augmentation des impôts pour les 2 % de contribuables les plus fortunés et les entreprises étrangères. Mais les recettes supplémentaires attendues, 150 milliards de \$ en quatre ans, semblent surestimées. En contrepartie le candidat démocrate a annoncé pour les quatre prochaines années une diminution de la pression fiscale sur les classes moyennes (évaluée à 22,5 milliards de \$), une extension de la couverture du système de santé, et surtout 220 milliards de nouvelles dépenses discrétionnaires civiles (infrastructures, éducation et formation). En dépit d'une nouvelle contraction des crédits militaires et de suppressions d'emplois publics, il est très probable que les hausses d'impôts annoncées ne permettront pas à la fois de financer les nouvelles dépenses et de stabiliser la dette publique.

John Baude
15 octobre 1992.

(3) Congressional Budget Office, *The Economic and Budget Outlook : An Update*, August 1992.