

Les excédents budgétaires américains : origine et perspectives

Hélène Baudchon, Nicolas Couderc, Jérôme Creel, Vincent Touzé, Bruno Ventelou

▶ **To cite this version:**

Hélène Baudchon, Nicolas Couderc, Jérôme Creel, Vincent Touzé, Bruno Ventelou. Les excédents budgétaires américains : origine et perspectives. Lettre de l'OFCE, 2000, 200, pp.1 - 4. hal-03458487

HAL Id: hal-03458487

https://sciencespo.hal.science/hal-03458487

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LETTRE DE L'OFCE
Observations et diagnostics économiques

N° 200 — Mardi 31 octobre 2000

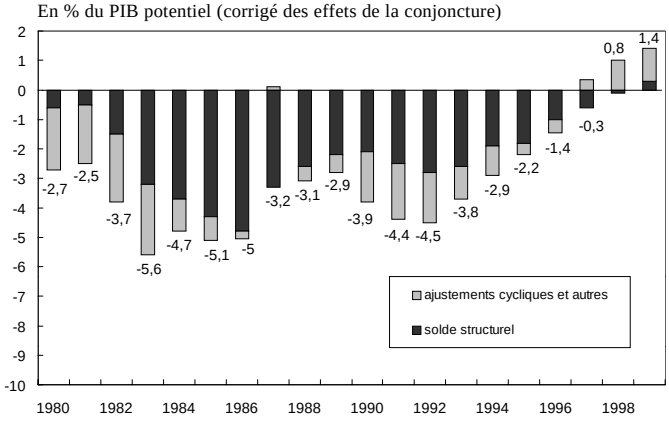
LES EXCÉDENTS BUDGÉTAIRES AMÉRICAINS : ORIGINE ET PERSPECTIVES *

Aujourd'hui, le débat électoral américain donne lieu à des propositions généreuses et attrayantes pour l'électorat : Georges W. Bush envisage des réductions d'impôts tandis qu'Al Gore voudrait augmenter les dépenses (éducation et couverture maladie). Sur quoi se base une telle générosité ? Quelle est la marge véritablement ouverte par l'état des finances publiques américaines ? Dans les faits, l'État fédéral bénéficie d'un excédent budgétaire record : 124 milliards de dollars pour l'année budgétaire 1999. De tels chiffres, inhabituels pour les États-Unis, s'appuient sur la combinaison d'une croissance très rapide des recettes fiscales et d'un infléchissement structurel de l'évolution des dépenses. Cette situation est aisément compréhensible : un gouvernement a d'autant plus de facilité à accumuler des excédents que la croissance est élevée (l'expansion actuelle est engagée depuis neuf ans, et le taux de croissance réel annuel moyen est de 3,6 %) ; mais la bonne conjoncture n'explique pas tout. Une analyse fine de la politique budgétaire fédérale américaine, au cours de la dernière décennie, permet de mieux comprendre comment un pays jusqu'alors réputé pour son laxisme budgétaire a pu mener une telle politique. Nous tentons de distinguer dans l'amélioration du solde public la part due à la conjoncture (au caractère purement automatique) de celle due aux changements structurels.

L'excédent budgétaire dans son contexte macroéconomique

En 1992, le Président Clinton avait promis de réduire le déficit fédéral américain de moitié. En 1997, la réduction a atteint 90 % ! En 1999, pour la première fois depuis 1960, le solde *on-budget* (hors excédents de la *Social Security*, le système public de retraites par répartition) a dégagé un excédent de 1 milliard de dollars. Le renversement de tendance a été rapide et massif, comme le prouvent les écarts de prévisions du *Congressionnal Budget Office* (CBO). Celui-ci prévoyait, il y a cinq ans, un solde budgétaire fédéral déficitaire de 253 milliards de dollars pour l'année 1999. Il a été au contraire excédentaire de 124 milliards ; une telle erreur (377 milliards de dollars) témoigne de l'ampleur du changement survenu dans le paysage budgétaire américain.

Soldes budgétaires structurel et conjoncturel aux États-Unis



Sources : CBO, calculs des auteurs.

L'effet de la « bonne conjoncture » sur les résultats budgétaires aux États-Unis peut être évalué par une comparaison entre le solde effectif et le solde structurel (solde corrigé des effets de la conjoncture et d'autres facteurs temporaires). Au tout début de la présidence Reagan, la dégradation brutale du solde effectif, sans mouvement simultané du solde structurel, traduit l'incidence de la mauvaise conjoncture (graphique). En revanche, la dégradation exceptionnelle du solde structurel, de 1981 jusqu'à 1986 (– 4,6 points de PIB), révèle le choix délibéré d'accroissement du déficit propre à la *Reaganomics*. Son amélioration, à partir de ce point bas, est tout aussi impressionnante (grâce, notamment, à la réforme fiscale de 1986), et permet au Président Bush d'entamer son mandat

* Le lecteur trouvera d'autres éléments d'analyse sur la politique budgétaire américaine dans un article compagnon à paraître dans *La Revue de l'OFCE* n°75, octobre 2000.

Edité par les Presses de Sciences Po, 44, rue du Four — 75006 Paris
Abonnements : Tél. 01 44 39 39 60 — Fax : 01 45 48 04 41

avec un déficit structurel de « seulement » 2,6 points de PIB. La récession de 1990-1991 et la crise des caisses d'épargne font plonger le déficit effectif jusqu'à 4,5 points de PIB en 1992, mais sans que le déficit structurel ne se dégrade trop. Avec 2,8 points de PIB de déficit structurel, le Président Clinton hérite donc en 1992 d'une situation qui n'est pas dramatique. Durant ses deux mandats, les différents soldes ne cessent de s'améliorer, sans rupture apparente. Deux phases néanmoins peuvent être distinguées. Entre 1992 et 1996, l'effort d'assainissement budgétaire est surtout structurel (à hauteur de 60 %), alors qu'à partir de 1996, le solde budgétaire profite essentiellement, et quasi-mécaniquement, du dynamisme de la conjoncture économique[1].

L'origine des excédents

L'amélioration du solde public aux États-Unis est, outre la conjoncture, le fruit d'une discipline budgétaire renforcée, amorcée en tout début de décennie, en réaction aux déficits des années 1980 et du début des années 1990. La période a été marquée par une succession de lois budgétaires[2] et par une mutation assez profonde des modalités du processus budgétaire, notamment en ce qui concerne les relations entre Congrès et Administration. D'une part, les États-Unis sont passés à la « programmation pluriannuelle » des finances publiques. D'autre part, ils ont substitué à l'objectif de budget unifié équilibré un objectif de solde *on-budget* équilibré ; ainsi, les excédents de la *Social Security* ne peuvent plus être utilisés pour renflouer le solde total, ce qui est une manière de crédibiliser la sauvegarde du système de retraite. Une analyse plus fine des différents postes de dépenses primaires, des charges nettes d'intérêt et des recettes permet de mieux comprendre l'origine de l'excédent.

Dépenses primaires : coupes, plafonds, mais respect des engagements

Entre 1960 et aujourd'hui, la composition des dépenses a beaucoup évolué. Le gouvernement dépense aujourd'hui plus, en proportion du PIB, pour les programmes obligatoires (décidés par des lois de programme à durée indéterminée, comme la *Social Security*, *Medicare*, le programme d'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées) et moins pour les activités discrétionnaires (par opposition, celles-ci ne sont pas définies par des lois de programme : défense, éducation, recherche, travaux publics, etc.). Depuis 1991, les dépenses discrétionnaires sont soumises à un plafonnement en niveau. Leur part dans le PIB est ainsi passée de 9 % en 1991 à 6,3 % en 1999. En 1997, les dépenses militaires discrétionnaires représentaient 3,3 % du PIB, soit le plus petit pourcentage depuis 1948. Depuis 1991, les dépenses discrétionnaires civiles croissent à un rythme annuel moyen d'à peine 2 %[3]. Les efforts de rationalisation menés par le gouvernement, inscrits dans le rapport de 1993 sur l'examen de la performance nationale, expliquent cette modération. En particulier, l'emploi fédéral a été réduit en huit ans de presque 13 %, soit d'environ 377 000 personnes.

Toutefois, le temps passant, la discipline budgétaire imposée aux dépenses discrétionnaires semble de plus en plus difficile à respecter. Un bon indicateur de cette pression sur les dépenses est l'étonnante propension des dépenses dites urgentes ou exceptionnelles à s'installer de manière permanente dans les budgets successifs. Pour 1999 et 2000 par exemple, 30 milliards de dollars ont été ajoutés chaque année au titre de dotations d'urgence. Si le plafond a finalement bien été respecté pour l'année budgétaire 2000, grâce à des artifices de report des paiements effectifs des dépenses, le problème n'a fait qu'être différé, rendant son respect plus délicat pour 2001.

Les dépenses obligatoires ont été maîtrisées, en restant dans le cadre des engagements pris. Elles représentent en 1999 presque 11 % du PIB. La *Social Security* est de loin le programme fédéral le plus important, puisqu'il représente presque un quart des dépenses totales (4 % du PIB, 45 millions de personnes bénéficiant des prestations versées). Au cours de la décennie passée, les dépenses du programme *Social Security* ont progressé à un rythme moyen de 2 % par an, contre 3 % par an dans les années 1980. Moins important que la *Social Security*, le programme *Medicare* représente néanmoins 2,3 % du PIB. Depuis 1995, le taux de croissance des dépenses du *Medicare* s'est fortement ralenti, pour s'annuler en 1998. Enfin, les mesures prises en 1996 (la « réforme du *Welfare* ») ont réorienté la politique sociale, d'une assistance passive de la pauvreté vers une aide active au retour à l'emploi. Le dynamisme de la croissance aidant, elles ont contribué à limiter le nombre des bénéficiaires des programmes sociaux en encourageant un retour rapide vers l'emploi. Ainsi, la progression des dépenses affectées au programme *Medicaid* (l'assurance maladie pour les indigents) s'est fortement infléchie.

Charges d'intérêt et dette publique en baisse

Le troisième poste le plus important des dépenses fédérales est celui des charges nettes d'intérêts. Entre 1992 et 1999, elles ont diminué de 0,4 % par an en moyenne. En 1999, elles s'établissaient au même niveau en proportion du PIB qu'en 1982, soit 2,5 %. Trois éléments ont concouru à cette diminution : la baisse des taux d'intérêt (entre les années 1980 et 1990, les taux réels courts et longs ont baissé en moyenne de 1,7 point) ; la réduction de la dette publique consécutive à l'assainissement budgétaire primaire ; la gestion active du Trésor américain en termes de maturité et de degré de liquidité des titres publics.

Forte croissance des recettes

Depuis 1992, le poids des prélèvements fédéraux dans le PIB est passé de 17,5 % à 20 %. La forte croissance des recettes totales provient, tout d'abord, d'une hausse des impôts à l'occasion des réformes fiscales de 1990 et 1993. En 1993, le taux d'imposition de la tranche supérieure de revenu est ainsi passé de 28 % à 39,6 %. De plus, à législation constante, l'impact fiscal de la croissance de la richesse nationale s'apprécie sous deux angles :

— une croissance du revenu imposable ;

— une inégale répartition de cette croissance, encore plus favorable aux recettes en raison de la progressivité du système d'impôt américain. Parmi les plus pauvres, la sortie du chômage a fait entrer certaines personnes dans les seuils d'imposition. Mais l'augmentation du taux de prélèvements apparent (taux

(1) Notons en outre que cette conjoncture favorable s'est accompagnée d'une forte baisse des taux d'intérêt réels, allégeant le fardeau de la dette.

(2) L'*Omnibus Budget Reconciliation Act* voté en 1993, le *Taxpayer Relief Act* et le *Balanced Budget Act* votés en 1997.

(3) Les taux de croissance sont en volume, sauf mention contraire.

moyen calculé *ex post*) est essentiellement la conséquence de la forte croissance des revenus du quintile supérieur (qui concentre près de 77 % des recettes fiscales), notamment du fait du poids élevé des revenus financiers dans le revenu disponible. Cette augmentation du taux d'imposition apparent expliquerait un peu plus de 40 % de l'écart de croissance entre les recettes d'IRPP et le PIB entre 1994 et 1998. La forte progression des plus-values réalisées expliquerait elle environ 30 % de cet écart[4].

Bilan et perspectives

La résorption du déficit budgétaire américain procède de plusieurs phénomènes, d'origines conjoncturelle et structurelle : le dynamisme de l'activité et la forte valorisation boursière ont dopé les recettes ; la baisse des charges d'intérêt, la forte contraction des dépenses militaires et la moindre progression des dépenses obligatoires ont contribué à la baisse des dépenses fédérales dans le PIB (tableau).

Décomposition du solde structurel américain

En % du PIB potentiel	1992	1999	Progression (en points de PIB potentiel)
Solde effectif	**4,5**	**1,4**	**5,9**
Recettes effectives	17,1	20,5	3,5
Dépenses effectives	21,6	19,1	2,5
Solde structurel	**2,8**	**0,3**	**3,1**
Recettes structurelles	17,5	18,9	1,3
Dépenses structurelles	20,4	18,5	1,9
Dont :			
Défense	*4,7*	*3,1*	*1,6*
Charges nettes d'intérêts	*3,1*	*2,6*	*0,5*
Autres	*12,6*	*12,8*	*0,2*

Sources : CBO, calculs des auteurs.

La simple décomposition du solde budgétaire fédéral total en dépenses et recettes montre que son amélioration s'appuie à hauteur de 60 % sur la très forte croissance des recettes et à hauteur de 40 % sur la moindre progression des dépenses. La forte contribution des recettes à l'amélioration du solde effectif apparaît néanmoins très conjoncturelle. Parmi les éléments ayant concouru à la résorption des déficits puis à l'accumulation des excédents, peu sont susceptibles de conserver la même tendance. Les dépenses militaires ont vraisemblablement atteint un plancher, ce qui devrait accroître les difficultés à respecter les plafonds imposés aux dépenses discrétionnaires. Quant aux dépenses obligatoires, leur rythme de progression a déjà commencé à s'accélérer.

Sur le plan structurel, la décennie 1990 a consacré le retour à une relative orthodoxie de gestion du budget de l'État, orthodoxie particulièrement mise en défaut au cours de la décennie précédente par la *Reaganomics*. Au minimum, on dira que l'orthodoxie s'est clairement déplacée de la Banque centrale au gouvernement : après des années de politique budgétaire expansionniste associée à une politique monétaire plutôt restrictive, c'est le *policy mix* inverse qui semble avoir été mis en œuvre sous l'Administration Clinton. L'OBRA-93 (*Omnibus Budget Reconciliation Act* voté en 1993) est l'acte fondateur de ce mouvement. Le crédit que l'on peut accorder à cette politique doit cependant être relativisé par le fait que l'environnement économique s'est révélé propice à la restriction budgétaire inscrite dans l'accord, engendrant des recettes fiscales plus élevées que prévues et des dépenses moindres.

L'affectation des excédents : choix de politique économique sous contraintes

Les dernières projections du CBO aboutissent, sous l'hypothèse d'une stagnation en volume des dépenses discrétionnaires à partir de 2001, à des excédents cumulés sur les dix prochaines années de 4 600 milliards de dollars. Ceux-ci se décomposent en 1 800 milliards d'excédents *on-budget* et en 2 800 milliards de dollars d'excédents *off-budget* (2 400 milliards de dollars d'excédents de la *Social Security* et 400 milliards de dollars d'excédents de *Medicare*). Ces excédents budgétaires donnent une marge de manœuvre qu'aucun candidat à la Maison Blanche n'a jamais eu pour élaborer son programme économique. Pour autant, la gestion politico-économique des excédents est un exercice délicat, peut-être autant que la gestion d'un déficit. Les décisions d'affectation des excédents soit à la réduction d'impôts, soit à des augmentations de dépenses, soit au remboursement de la dette et/ou au provisionnement de dépenses futures, n'ont pas le même impact politique.

Parmi les contraintes pesant sur l'affectation des excédents, une progression des dépenses sociales est prévue (de l'ordre de 4 points de PIB). Celle-ci est liée à quatre facteurs : l'arrivée à la retraite d'une classe d'âge nombreuse (dès 2008), l'allongement de la durée de vie des retraités, l'intensification de la consommation de soins des ayants droit (la propension à se soigner), et le maintien du pouvoir d'achat des retraités. Les effets du vieillissement et de l'intensification exigent une modification durable de la part de la protection sociale dans l'économie. Le choc du *baby boom* implique de couvrir pendant une période déterminée (mais longue) un supplément de dépenses sociales destinées à la génération nombreuse. Ce choc peut être géré par une augmentation provisoire des impôts ou le recours à l'endettement. Selon les plus pessimistes, si rien n'est fait avant 2008, la révision de l'endettement ou de la pression fiscale peut être importante et conduire à un choc peu souhaitable (par exemple, un partage inégal de la richesse entre les générations). Dans le but de lisser cette évolution, une solution généralement avancée consiste à s'engager dans une stratégie de provisionnement (fonds de réserve), ou, au minimum, de préservation des marges de manœuvre (réduction de la dette publique). Au final, il s'agit de réduire le passif net de l'État. La stratégie de provisionnement, qui vise à constituer une contrepartie financière aux engagements du système de retraite par répartition, est vraisemblablement mieux comprise par l'électorat, parce qu'il perçoit le profit qu'il peut en tirer (en termes de meilleures retraites). Au regard de différents scénarios réalisés par l'OFCE, le besoin de provisionnement apparaît faible. En effet, même dans une situation peu réaliste de réduction drastique de la croissance (1,5 % en régime permanent) et de hausse plus importante que prévue des dépenses liées à l'arrivée à la retraite des *baby boomers*, la révision nécessaire de la fiscalité n'est pas considérable (1,3 point de PIB, car on part d'une situation où l'excédent budgétaire primaire est déjà relativement important). Les finances publiques américaines apparaissent donc saines, et la constitution de provisions est plus vraisemblablement légitimée par la faiblesse de l'épargne privée.

(4) CBO, 2000, «The budget and economic outlook : fiscal years 2001-2002», janvier.

La consolidation à long terme des finances du système de retraite est bien un des thèmes majeurs des élections présidentielles du 7 novembre. Les candidats se proposent tout deux de réserver les excédents de la *Social Security* à cette consolidation, mais leur approche est différente. La stratégie d'Al Gore, candidat démocrate, répond directement aux préoccupations mentionnées ci-dessus, puisqu'elle consiste à augmenter l'épargne nationale en remboursant la dette nette d'ici 2012 ; 3 000 milliards de dollars seraient ainsi prélevés sur les excédents projetés, dont 2 700 milliards de dollars provenant des excédents *off-budget* et 300 milliards de dollars d'un fonds de réserve spécial (créé pour se prémunir contre des excédents budgétaires qui ne se matérialiseraient pas). Les intérêts économisés sur le service de la dette seraient transférés à la *Social Security* et à *Medicare*, reculant ainsi le moment où les deux programmes s'avèreront insolvables.

La stratégie de George W. Bush, candidat républicain, est plus libérale. L'accroissement de l'épargne nationale serait réalisé par les ménages. Ainsi, une partie des cotisations versées à la *Social Security* serait détournée pour alimenter des comptes individuels d'épargne retraite, dont le produit serait investi librement sur les marchés financiers. Dans l'esprit des républicains, l'individualisation de la provision doit réduire les éventuelles distorsions de l'offre de travail liées au financement par cotisations sociales. Cette manœuvre ponctionnerait d'environ 1 000 milliards de dollars les excédents du *Social Security Trust Fund*. Quoi qu'il arrive, les deux candidats souhaitent « sauver la *Social Security* » : dans le premier cas, l'État capitaliserait directement une provision ; dans le second cas, il inciterait les ménages à le faire.

L'affectation des excédents *on-budget* reflète les traditions de chacun des partis, Al Gore proposant essentiellement des augmentations de dépenses sociales dans le but de favoriser une croissance équitable à l'aide de dépenses publiques adéquates ; et George W. Bush des réductions massives d'impôts pour encourager la production. Le total des propositions d'Al Gore s'élève à 1 500 milliards de dollars cumulés sur 10 ans. Il propose d'investir 115 milliards de dollars dans le système scolaire, d'étendre le programme SCHIP (*State Children's Health Insurance Plan*) pour une couverture maladie universelle pour les enfants (120 milliards de dollars), d'ajouter à *Medicare* le remboursement des médicaments (338 milliards de dollars). Le candidat républicain propose également d'investir pour l'éducation et de réformer *Medicare*, mais les montants en jeu sont plus modestes (respectivement 50 et 158 milliards de dollars), car il souhaite introduire plus de concurrence (plutôt que d'augmenter « sans discernement » les aides). Par exemple, le remboursement des médicaments ne serait pris en charge par *Medicare* que pour les revenus les plus modestes, et par des assurances santé privées pour les autres.

Les réductions d'impôts envisagées par Al Gore (480 milliards de dollars sur 10 ans, soit environ 2,7 % de recettes) visent essentiellement les revenus les plus modestes et les familles avec enfants, afin de leur alléger la charge des dépenses de santé, d'éducation et de stimuler l'épargne retraite. Des comptes d'épargne individuelle (*Retirement Savings Plus Accounts*) seraient créés en complément du système actuel (coût estimé à 200 milliards de dollars). Les 1 300 milliards de dollars de réductions d'impôts (environ 6,7 % de recettes) de G.W. Bush consistent principalement en une réduction du taux maximum de 39,6 à 33 %, du taux minimum de 15 à 10 %, et du nombre de tranches restantes de 3 à 2 (15 et 25 %) ; une atténuation de la *marriage penalty* (supplément d'impôt que certains couples mariés paient par rapport à ce qu'ils paieraient s'ils étaient célibataires) ; et la suppression de l'*inheritance tax* (impôt qui est ressenti plus durement par les agriculteurs et par les propriétaires de PME lors des héritages).

L'origine des excédents publics américains se trouve dans une double conjonction. La première renvoie à l'évolution tendancielle des recettes et des dépenses dans le budget fédéral. Les dépenses ralentissent sous l'effet de la fin de la guerre froide et d'une confirmation des missions de l'État américain sur une assistance sociale minimale. Les recettes augmentent, car, assises sur un barème d'imposition non linéaire, elles profitent de la phase de croissance économique. La seconde conjonction est celle d'une rencontre entre un effort volontariste de retour à l'équilibre (assorti d'une mutation institutionnelle *ad hoc*) et d'une conjoncture favorable à cet effort. Les années Clinton auront donc laissé au nouvel élu les marges de manœuvre nécessaires à un très large éventail d'options budgétaires.

Hélène Baudchon, Nicolas Couderc
Jérôme Creel, Vincent Touzé, Bruno Ventelou

À paraître le 13 novembre 2000



REVUE DE L'OFCE
Observations et diagnostics économiques

N° 75 / octobre 2000

DOSSIER : Perspectives 2000-2001
Département Analyse et Prévision

Une certaine hésitation
Division économie internationale

L'État pare-chocs
Division économie française

Débat sur les perspectives

L'avenir de l'Europe : l'ambition d'un autre contrat social
Jean-Paul Fitoussi

La politique budgétaire américaine sous la présidence Clinton : un rêve de cigale
Hélène Baudchon, Jérôme Creel, Vincent Touzé, Bruno Ventelou

La réforme fiscale en France : bilan et perspectives
Gaël Dupont, Jacques Le Cacheux, Henri Sterdyniak, Vincent Touzé

Fiche de lecture
Jacky Fayolle

Fiche de lecture
Henri Sterdyniak

ISSN N° 0751-66 14 — Commission paritaire n° 65424 — Directeur de la publication J.-P. Fitoussi — Imprimerie Bialec s.a., Nancy.