

## Analyse et conjoncture économiques

Le Secteur du suivi et prévision de l'économie et des revenus budgétaires

Volume 2, numéro 3

3 juin 2004

## Finances publiques américaines

### *Une détérioration sans précédent depuis 2001*

#### Sommaire

1. À partir de l'année financière 2001, les finances publiques fédérales américaines ont connu une dégradation sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale : le surplus record de l'année 2000, qui atteignait plus de 2 % du PIB, s'est transformé en un déficit équivalant à 4 % du PIB en 2004.
2. Trois causes principales en sont responsables : les baisses massives de taxes et d'impôt octroyées à partir de 2001, la croissance soutenue des dépenses, dont celles du secteur militaire, ainsi que l'environnement économique moins favorable que prévu.
3. Le Budget 2005 de l'administration Bush prévoit réduire le déficit budgétaire de moitié d'ici 2009, un objectif qui apparaît très ambitieux car les dépenses pourraient croître plus fortement qu'anticipé.
4. La détérioration des finances publiques et l'accroissement de la dette qui en découle ont amené le Fonds monétaire international à demander à l'administration américaine de réduire rapidement le déficit budgétaire, au bénéfice de l'économie mondiale.

## 1

### Évolution historique des finances publiques

De la formation de la nation américaine en 1783 jusqu'à la fin des années 1960, le solde budgétaire du gouvernement fédéral a généralement été positif ou très légèrement déficitaire, si on exclut les périodes de guerre et de récession. La dette publique en pourcentage du PIB, qui atteignait 80 % en 1950<sup>1</sup> en raison des coûts de la Seconde Guerre mondiale, représentait moins de 30 % à la fin des années 1960.

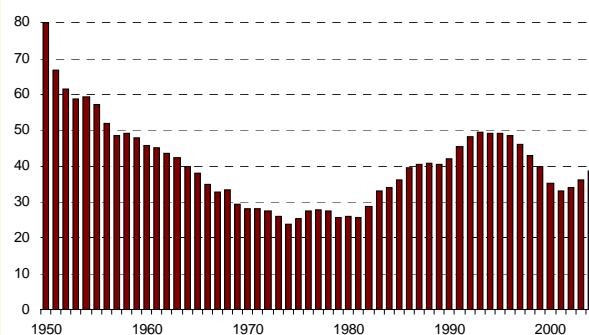
Au cours de la décennie 1970 toutefois, une époque caractérisée par un contexte économique difficile alors qu'ont sévi deux récessions et deux chocs pétroliers, d'importants déficits budgétaires ont été enregistrés. Cependant, la croissance de la dette fut moindre que celle de l'économie. Ceci favorisa une réduction de la dette publique en fonction du PIB, à 26 % en 1979.

L'arrivée au pouvoir de l'administration Reagan en 1981 a altéré l'évolution des finances publiques américaines. Le solde budgétaire s'est détérioré

rapidement à la suite de l'effet combiné de la sévère récession de 1981-1982 et de l'instauration de baisses d'impôt d'envergure, qui ont réduit les recettes du gouvernement fédéral alors que les dépenses croissaient fortement, notamment celles du secteur militaire.

En pourcentage du PIB, le déficit budgétaire a atteint 6 % en 1983, un record depuis la Seconde Guerre mondiale, et la dette publique 33 %.

**DETTE PUBLIQUE DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN**  
(en pourcentage du PIB)



Source : Office of Management and Budget.

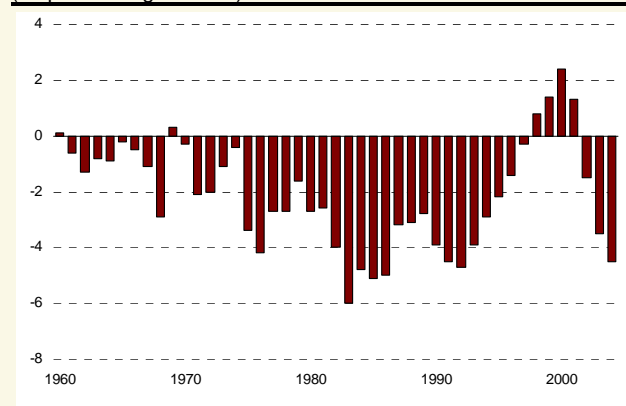
<sup>1</sup> Les statistiques budgétaires sont exprimées en termes d'années financières, soit du 1<sup>er</sup> octobre au 30 septembre.

Au cours de la décennie 1980, le déficit s'est maintenu en moyenne à 4 % du PIB. Ainsi, pour la première fois aux États-Unis, des déficits budgétaires importants ont été enregistrés lors d'une période de prospérité économique sans conflits armés d'envergure.

Cette période de dépassements budgétaires a culminé en 1992 avec un déficit de 4,7 % par rapport au PIB. Cette suite ininterrompue de déficits a fait progresser la dette publique, qui a atteint 48 % du PIB en 1992.

La situation s'est par la suite renversée. En effet, l'état des finances publiques s'est rapidement amélioré alors que la forte croissance économique, de 3,7 % en moyenne entre 1993 et 2000, a permis de gonfler les recettes, tandis qu'un strict contrôle des dépenses était appliqué. L'administration Clinton s'était engagée à tirer profit de cette vague de prospérité pour préparer la nation au vieillissement de la population et aux fortes hausses des dépenses publiques qu'elle devrait engendrer à partir de 2015.

## ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE FÉDÉRAL (en pourcentage du PIB)



Source : Office of Management and Budget, Budget 2005.

Le premier surplus budgétaire depuis 1969 a été enregistré en 1998 et s'est élevé à 69 milliards de dollars. Les surplus ont par la suite augmenté pour plafonner à 2,4 % du PIB en 2000, le taux le plus élevé depuis 1948.

Le contexte budgétaire a toutefois basculé à nouveau à partir de 2001 alors que l'ampleur de la dégradation des finances publiques a été sans précédent dans l'histoire récente.

Le surplus budgétaire a chuté à 1,3 % du PIB en 2001 et s'est renversé en un déficit de 1,5 % du PIB l'année suivante. Ce revirement fut entraîné par l'impact des attentats terroristes, de la récession et de la réduction de taxes et d'impôt consentie par l'administration Bush en 2001. En 2003, le déficit atteignait 3,5 % du PIB tandis qu'un déficit de 4,2 % du PIB, un montant

record de 477 milliards de dollars, est prévu par le Congressional Budget Office (CBO)<sup>2</sup> en 2004.

## 2

### Facteurs de détérioration des finances publiques entre 2001 et 2004

À l'arrivée au pouvoir de l'administration Bush en janvier 2001, alors que l'économie montrait de sérieux signes de défaillance, l'octroi d'importantes baisses d'impôt pouvait se justifier par le niveau élevé du fardeau fiscal fédéral.

En effet, les recettes fiscales du gouvernement fédéral avaient connu des hausses importantes à la fin des années 1990 à cause de la croissance soutenue des profits des entreprises, des salaires et des revenus de placement.

Les baisses d'impôt consenties en 2001 devaient se financer à même les généreux surplus budgétaires projetés par le CBO, estimés à 5 000 milliards de dollars sur 10 ans. Conséquemment, l'administration Bush semblait avoir toute la marge de manœuvre requise pour réduire massivement le fardeau fiscal des Américains afin de stimuler l'activité économique. L'ampleur des surplus projetés permettait d'accorder une baisse d'impôt de 1 350 milliards de dollars sur 10 ans tout en continuant de générer d'importants surplus budgétaires.

Toutefois, les projections budgétaires des organismes fédéraux se sont avérées beaucoup trop optimistes. La croissance des recettes a été grandement surestimée, tant par l'Office of Management and Budget (OMB)<sup>3</sup> que par le CBO. L'OMB a récemment admis que les revenus projetés dans le Budget 2002 avaient été surestimés de 300 milliards de dollars annuellement, l'organisme ayant tablé sur les mêmes recettes que celles connues lors de l'ère de prospérité de la décennie 1990, indexées à un taux de croissance comparable.

Comme ce fut le cas au cours des années 1980, on observe qu'à partir de l'année financière 2002, les déficits budgétaires ont été générés par l'octroi d'importants allègements fiscaux alors que la croissance des dépenses s'avérait particulièrement forte. De plus, l'environnement économique moins favorable que prévu a contribué à la détérioration des finances publiques américaines depuis 2001.

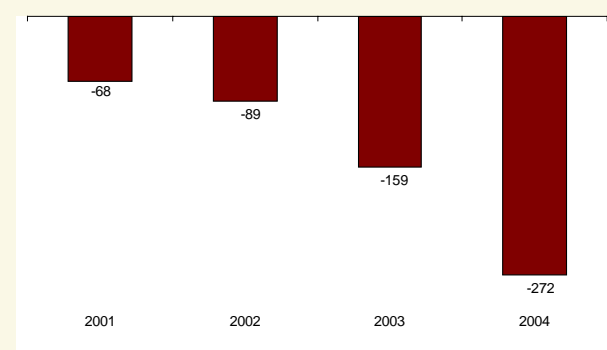
<sup>2</sup> Le Congressional Budget Office est un organisme lié au Congrès qui a la responsabilité de projeter les équilibres financiers et les impacts futurs des lois édictées par le gouvernement fédéral.

<sup>3</sup> L'Office of Management and Budget est un organisme gouvernemental lié au pouvoir exécutif qui est responsable de la production des documents budgétaires fédéraux.

Ainsi, l'administration Bush a choisi d'abaisser fortement les taxes et les impôts au cours des années financières 2001 à 2004 avec le dépôt successif de trois plans de stimulation fiscaux. Cette décision a réduit les recettes de l'État fédéral de 68 milliards de dollars en 2001 et de 272 milliards de dollars en 2004.

De 2000 à 2004, les recettes du gouvernement fédéral ont diminué de 11 %. En proportion du PIB, les baisses successives de taxes et d'impôt ont contribué à faire chuter la part des recettes d'un sommet historique de 21 % en 2001 à 16 % en 2004, le taux le plus faible depuis 1950.

## TOTAL DES IMPACTS ANNUELS DES TROIS PLANS DE STIMULATION FISCAUX ADOPTÉS DEPUIS 2001 (impact sur les recettes en milliards de dollars)



Source : Office of Management and Budget, Budget 2005.

Parmi les mesures spécifiques incorporées dans ces plans de stimulation fiscaux, on note d'importantes baisses d'impôt des particuliers, une réduction du taux de taxation des dividendes et des gains en capital ainsi qu'une hausse de 400 \$ du crédit d'impôt pour enfants, portant cette exemption fiscale à 1 000 \$.

Ces plans de stimulation, s'ils ne sont pas modifiés par de nouvelles lois, prévoient l'expiration progressive de la plupart de ces baisses de taxes et d'impôt après 2010, ce qui devrait alors permettre de redresser graduellement le solde budgétaire du gouvernement.

La croissance soutenue des dépenses constitue une autre source importante de détérioration des finances publiques américaines depuis 2001. À noter que les trois principaux postes budgétaires que sont la sécurité sociale<sup>4</sup>, la santé<sup>5</sup> et la défense comptent chacun pour environ 20 % des dépenses totales du gouvernement.

La forte augmentation des dépenses militaires, les sommes importantes allouées au renforcement de la sécurité intérieure et la hausse soutenue des dépenses de santé ont eu pour effet de faire croître les

<sup>4</sup> Y sont incluses les dépenses liées au financement de l'assurance invalidité, de l'assurance vieillesse et de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Incluant les programmes Medicare et Medicaid.

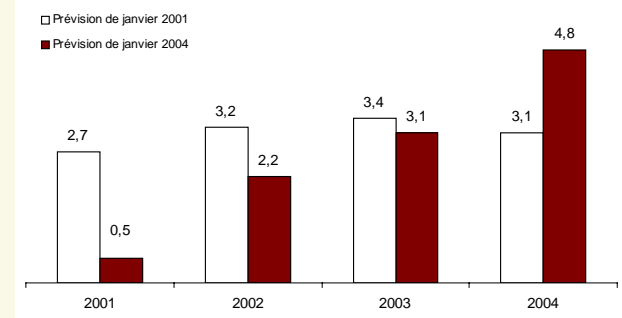
dépenses publiques totales à un rythme annuel moyen de 6,7 % de 2001 à 2004, soit 1,4 % de plus que le PIB.

La dernière source d'accroissement du déficit budgétaire est la dégradation de l'environnement économique observée à partir de 2001.

En 2001, les États-Unis ont subi une récession associée notamment au secteur de l'investissement. De plus, le marasme des marchés boursiers, suite à l'éclatement de la bulle financière en 2000 et à certaines malversations comptables de grandes entreprises, s'est poursuivi jusqu'en 2003. Ceci a contribué à restreindre durablement la richesse des ménages. Enfin, les événements tragiques du 11 septembre 2001 ont porté un dur coup à l'économie.

En 2001 et 2002, en dépit des stimuli fiscaux en place, l'économie a crû à un rythme inférieur à ce qui était prévu en 2001 par les organismes gouvernementaux, réduisant d'autant les rentrées fiscales.

## PRÉVISIONS DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE COMPARÉES (croissance du PIB réel en pourcentage)



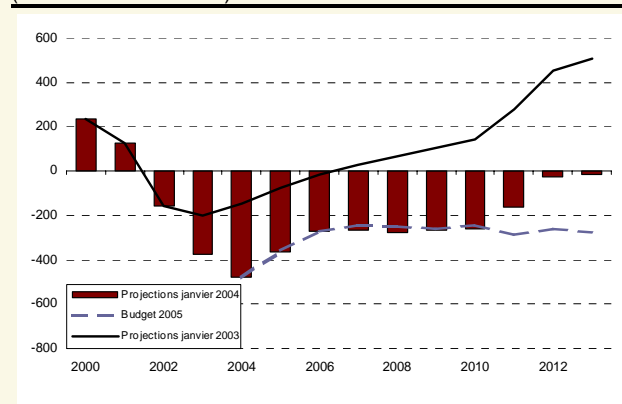
Source : Congressional Budget Office.

En 2003 et 2004 toutefois, des stimuli additionnels ont permis de renforcer la reprise économique. À ce titre, la croissance du PIB réel devrait atteindre 4,8 % en 2004 selon le CBO.

Il semble que le redressement de la conjoncture amorcé en 2002 et la reprise des marchés boursiers aient été insuffisants pour renverser un solde budgétaire négatif puisque le CBO anticipe toujours un déficit de 477 milliards de dollars en 2004.

Ainsi les déficits budgétaires du gouvernement fédéral, qui étaient attribuables à des facteurs conjoncturels en 2001 et 2002, sont grandement redevables depuis à des causes structurelles. Celles-ci se résument à la baisse trop importante des recettes qui s'avèrent maintenant insuffisantes pour combler la forte croissance des dépenses.

## DÉTÉRIORATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DEPUIS 2003 (en milliards de dollars)



Source : Congressional Budget Office.

La détérioration récente des perspectives budgétaires est la conséquence des derniers changements législatifs qui ont entraîné des réductions de revenus issues des allègements fiscaux et un accroissement des dépenses dans les secteurs militaire et de la santé (bonifications et réformes du système Medicare<sup>6</sup>).

Pour faire face à cette situation, l'administration Bush a avancé un certain nombre de mesures pour résorber le déficit budgétaire.

### 3

## Mesures prônées par le gouvernement américain pour résorber le déficit budgétaire

Dans son projet budgétaire 2005 divulgué en février 2004, l'administration Bush a annoncé son intention de réduire le déficit de moitié d'ici 2009. Mais le CBO prévoit pour sa part que le gouvernement ne pourra réaliser que la moitié de cet objectif, compte tenu des dépenses militaires plus élevées. Selon le CBO, le déficit passerait de 477 milliards de dollars en 2004 à 362 milliards de dollars en 2009. En pourcentage du PIB, il reculerait d'un sommet de 4,2 % en 2004 à 2,4 % en 2009.

L'objectif de l'administration Bush de réduire de moitié le déficit budgétaire d'ici 2009 s'avère d'autant plus ambitieux que le projet budgétaire prévoit rendre permanentes les baisses d'impôt octroyées depuis 2001. Pour réduire le déficit, le plan budgétaire table sur le gel des dépenses discrétionnaires, excluant le secteur de la défense, de 2004 à 2009.

De plus, les prévisions contenues dans la proposition budgétaire 2005 indiquent que les sommes allouées au secteur de la défense, en pourcentage du PIB, diminueraient de 3,9 % en 2004 à 3,3 % en 2009. En 2005, une baisse du budget de la défense est même

prévue. Cependant, il est peu plausible que le gouvernement puisse, à court terme, réduire significativement le budget consacré à la défense, notamment à cause des nombreuses difficultés rencontrées en Irak.

Par ailleurs, l'objectif de geler sur cinq ans les dépenses discrétionnaires excluant la défense, tel qu'il a été prévu dans le Budget 2005, sera également difficile à atteindre étant donné que le coûteux financement de la sécurité intérieure y est inclus. Il implique en termes réels une réduction annuelle d'au moins 2 %.

Des projections plus réalistes des dépenses discrétionnaires incluent le maintien des dépenses militaires à une part stable de 4 % du PIB d'ici 2009 et l'accroissement de 2 % en termes réels des dépenses discrétionnaires excluant le secteur de la défense.

Néanmoins, l'inquiétude grandissante de certains élus du Congrès face à l'accroissement du déficit budgétaire pourrait faire obstacle à la volonté de l'administration Bush de rendre permanentes les baisses d'impôt octroyées depuis 2001. Cela permettrait de dégager une marge de manœuvre nouvelle pour financer les dépenses du gouvernement et freiner l'endettement.

### Projections budgétaires alternatives

Le mandat du CBO l'oblige, dans son scénario de base, à refléter les lois et les politiques en vigueur. Ainsi, aucun choix de politiques n'y est inclus. En particulier, les règles de projection du scénario de base du CBO stipulent que les budgets alloués aux dépenses discrétionnaires sont indexés à l'inflation.

Ainsi, dans la projection budgétaire 2005, les baisses d'impôt octroyées depuis 2001 sont temporaires et expirent tel qu'il a été prévu dans les lois en vigueur.

De même, le CBO est contraint, dans son scénario de base, de projeter jusqu'en 2013 et d'indexer les importantes dépenses militaires, incluant le budget supplémentaire de 87 milliards de dollars octroyé en novembre 2003 pour financer la guerre en Irak. Les dépenses militaires sont ainsi indexées à l'inflation tout comme l'ensemble des dépenses discrétionnaires.

Afin de mesurer la sensibilité des équilibres financiers face à différentes hypothèses de projection, le CBO estime plusieurs scénarios alternatifs au scénario du Budget 2005. Trois d'entre eux retiennent particulièrement l'attention :

1. Le premier consiste à rendre permanentes les baisses d'impôt accordées depuis 2001. L'impact budgétaire serait considérable puisque le déficit, au lieu de se résorber presque en totalité dès 2012, resterait stable et très élevé à environ

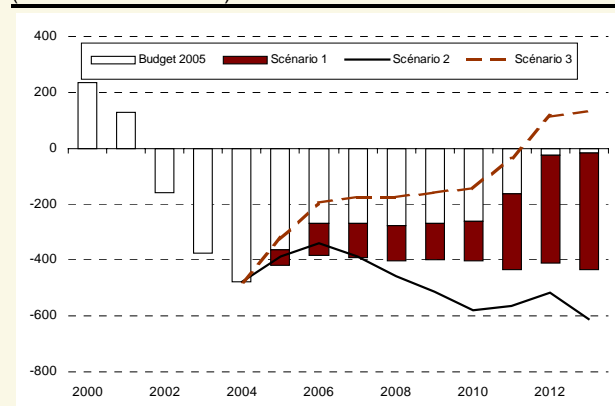
<sup>6</sup> Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003.



400 milliards de dollars sur toute la période de prévision.

- Le deuxième scénario analyse l'effet d'une indexation des dépenses discrétionnaires (incluant la somme de 87 milliards de dollars pour la défense) à la croissance moyenne de ces dépenses observée de 1999 à 2004, soit de 6,9 %, au lieu d'une indexation à l'inflation comme elles ont été projetées dans le scénario de base. Dans ce cas, le déficit serait encore plus important et culminerait en 2013 à plus de 600 milliards de dollars.
- Le troisième scénario rend compte de l'impact sur les projections budgétaires de l'exclusion du budget supplémentaire de 87 milliards de dollars octroyé à la défense, mais suppose que les baisses d'impôt demeurent temporaires et que les dépenses discrétionnaires croissent au même rythme que l'inflation. Le déficit projeté serait alors moins important que dans le scénario de base et des surplus budgétaires d'environ 100 milliards de dollars seraient observés à partir de 2012.

## SCÉNARIOS DE PROJECTIONS BUDGÉTAIRES (en milliards de dollars)



Source : Congressional Budget Office, janvier 2005.

Il ressort de cette analyse que seule une gestion très serrée des finances publiques, additionnée à une croissance économique de l'ordre de 3 % par année, pourraient permettre de résorber le déficit budgétaire.

De plus, cette analyse illustre que les risques de dérapage des finances publiques américaines demeurent importants. Ils pourraient être favorisés par un enlèvement prolongé des troupes américaines en Irak ou par une extension, avalisée par le Congrès, des baisses de taxes et d'impôt octroyées depuis 2001, qui deviendraient ainsi permanentes.

## 4

### Conséquences économiques de la dégradation des finances publiques fédérales

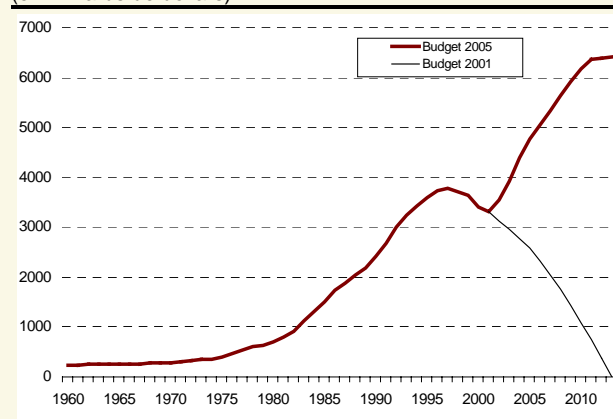
L'accumulation de déficits sur une période prolongée constitue un poids pour la croissance future de l'économie, bien qu'ils aient à très court terme un impact bénéfique sur l'activité économique.

Ainsi le CBO a estimé, à l'aide de modèles de simulation, que le plan budgétaire 2004 de l'administration Bush, compte tenu de ses effets sur le déficit accumulé, réduirait annuellement de 0,3 % à 0,6 % la croissance économique moyenne de 2004 à 2008. De 2009 à 2013, la croissance serait réduite de 0,5 % à 1,5 %.

Avec la détérioration accélérée des finances publiques américaines depuis 2001, l'évolution de la dette publique diverge de celle projetée dans le Budget 2001, le dernier de l'administration Clinton. Élaboré en pleine prospérité économique, ce plan budgétaire projetait que la dette publique allait être remboursée en totalité dès 2013, à partir des surplus budgétaires dégagés année après année.

Les plus récentes prévisions font maintenant état d'une hausse constante de la dette publique. Cette tendance à la hausse ne devrait s'atténuer qu'à l'expiration des baisses temporaires d'impôt en 2010, comme la loi le prévoit actuellement. Évidemment, si les baisses de taxes et d'impôt sont prolongées indéfiniment au-delà de 2010, cette embellie ne se matérialisera pas.

## ÉVOLUTION COMPARÉE DE LA DETTE PUBLIQUE (en milliards de dollars)



Source : Congressional Budget Office.

En pourcentage du PIB toutefois, l'évolution de la dette apparaît moins problématique si l'économie américaine continue à croître à un rythme modéré. Dans le projet budgétaire 2005, la dette publique, après avoir augmenté depuis 2001, se stabilise à près de 40 % du PIB à partir de 2005, un taux inférieur à celui observé en 1992, qui avoisinait 50 %.

Toutefois, les engagements financiers du gouvernement américain vis-à-vis les programmes sociaux qu'il garantit à partir des lois en vigueur ne cessent d'augmenter. En additionnant la valeur présente de ces engagements à la dette publique, le ratio au PIB passe de 40 % à 70 % en moyenne entre 2005 et 2009, soit le taux le plus élevé depuis 1954 (71 %) alors que la Seconde Guerre mondiale et la guerre de Corée avaient fortement pesé sur les finances publiques américaines.

Il y a 50 ans, la forte croissance économique avait permis d'abaisser rapidement ce ratio de la dette au PIB, dans un contexte où la population était jeune et croissait rapidement.

La situation actuelle s'avère différente et ne devrait pas favoriser une résorption rapide de ce ratio de la dette, puisque les finances publiques continueront d'être sous pression dès 2012 avec l'entrée à la retraite de la génération des *baby boomers*<sup>7</sup>. En effet, alors que l'économie américaine comptait 5 travailleurs par bénéficiaire de sécurité sociale en 1960 et 3 en 2003, elle n'en comptera que 2 en 2033.

C'est notamment ce qui a incité plusieurs observateurs, dont le Fonds monétaire international (FMI)<sup>8</sup>, à formuler des recommandations invitant vivement les autorités fédérales américaines à s'attaquer au problème des finances publiques, par l'instauration de mesures visant à restreindre significativement et rapidement le déficit budgétaire.

Le FMI a de plus rappelé que l'impact positif à court terme d'une politique fiscale très expansionniste sur la croissance économique devient négatif à moyen terme si les déficits persistent. Le financement des déficits budgétaires a notamment pour effet de restreindre la consommation des ménages et les investissements privés et a tendance à réduire la productivité.

<sup>7</sup> Le gouvernement fédéral pourrait toutefois restreindre son offre de services de santé et de services sociaux afin de réduire la valeur des engagements du gouvernement. Les ménages devraient toutefois déboursier davantage pour avoir accès aux soins médicaux.

<sup>8</sup> *World Economic Outlook*, avril 2004.

## 5

### Conclusion

La détérioration très rapide des finances publiques américaines constitue un problème important du fait qu'elle est davantage attribuable à des causes structurelles que conjoncturelles. En effet, les revenus estimés pour l'année 2004 ne couvrent qu'environ 80 % des dépenses budgétaires, alors même que la croissance économique projetée est vigoureuse, supérieure à 4 % en termes réels.

Les mesures de redressement prônées par le gouvernement fédéral s'avèrent insuffisantes. Le scénario budgétaire 2005 prévoit réduire de moitié le déficit d'ici 2009, un scénario élaboré selon des hypothèses « que l'on peut trouver contestable<sup>9</sup> » selon le FMI. De plus, comme l'a démontré le CBO dans ses scénarios alternatifs, le gouvernement fédéral pourrait continuer à générer d'imposants déficits si ses engagements sur des théâtres extérieurs, comme en Irak, se prolongeaient ou si les baisses de taxes octroyées depuis 2001 devenaient permanentes.

Le problème du déficit budgétaire devra être traité rapidement afin d'éviter qu'à long terme, la vigueur de la croissance potentielle des économies américaine et mondiale n'en souffre. En effet, plus l'ajustement fiscal visant à réduire le déséquilibre budgétaire sera tardif, plus les efforts requis seront exigeants.

Étant donné l'importance de l'économie américaine dans le monde, une résorption plus rapide du déficit serait très bénéfique à long terme à la croissance de l'économie mondiale. À court et à moyen termes toutefois, le redressement des finances publiques aura pour effet d'atténuer la vigueur de la croissance économique.

---

Produit par la Direction de l'analyse et de la prévision économiques avec la contribution d'Isabelle Poulin.

Pour de plus amples informations, veuillez communiquer avec M. Marc Sirois, directeur principal, au (418) 644-7321.

<sup>9</sup> Déclaration du chef économiste du FMI, Raghuram Rajan, le 16 avril 2004.