

Déficit budgétaire américain : quelles origines ? quelles issues ?

La rapidité avec laquelle l'économie américaine a amorcé un processus de reprise, après une cure de désinflation, a surpris bien des observateurs. Après avoir engendré une récession, la politique monétaire restrictive appliquée par la Réserve fédérale a obtenu des résultats spectaculaires dans la lutte anti-inflationniste ; elle s'est quelque peu assouplie dans la seconde partie de 1982, au moment même où les mesures de détaxation prises par l'administration Reagan (*Economic Recovery Tax Act*) commençaient à exercer des effets favorables à la croissance, de sorte que la rentabilité des entreprises s'est redressée. Le dosage ainsi opéré entre politique monétaire et politique fiscale ouvre-t-il la voie à une phase durable de redressement économique des Etats-Unis, qui se propagerait graduellement à l'ensemble du monde ?

Avant de répondre à une question aussi cruciale, il convient de porter un diagnostic sur le déficit américain ⁽¹⁾. Il ne s'agit pas, ici, du déficit des comptes extérieurs : après correction des données de la balance des paiements, celui-ci est sans doute moins élevé qu'on ne le pense généralement ⁽²⁾ ; s'il existe depuis 1983, un tel déficit est susceptible d'être résorbé à la fois par le redémarrage des autres économies, par l'amélioration de la spécialisation américaine et/ou par une baisse éventuelle du taux de change réel du dollar. Le véritable problème réside, en réalité, dans le déficit budgétaire qui a pris une ampleur inquiétante et risque d'hypothéquer l'avenir.

TABEAU 1
Prévisions budgétaires
faites en 1981
(années fiscales)

| (en milliards de dollars) | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| 1. Recettes fédérales | 517 | 603 | 658 | 713 | 775 |
| 2. Dépenses fédérales | 581 | 657 | 703 | 742 | 778 |
| 3. Déficit fédéral (1 - 2) | - 64 | - 54 | - 45 | - 29 | - 3 |

Source : Congressional Budget Office, « Baseline projections : fiscal years 1982-1986 » (juillet 1981).

1
**A l'inertie
des dépenses
non-militaires...**

Les prévisions budgétaires faites en 1981 par l'administration Reagan (tableau 1) reposaient sur un pari : tandis que la diminution de la pression fiscale devait logiquement entraîner une baisse des recettes fédérales (estimée à 83 milliards de dollars en 1983 et 282 milliards en 1988), et alors même que l'on prévoyait un accroissement des dépenses militaires qui devaient atteindre 6,4 % du produit national brut, on espérait que les économies réalisées sur les dépenses et le redémarrage de la croissance allaient autoriser un retour à l'équilibre budgétaire dès 1984.

TABEAU 2
Réalizations et prévisions
budgétaires actuelles
(années fiscales)

| (en milliards de dollars) | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--------------------------------------|------|------|-------|-------|-------|
| 1. Recettes fédérales | 517 | 599 | 618 | 601 | 670 |
| 2. Dépenses fédérales | 576 | 657 | 729 | 796 | 854 |
| 3. Déficit fédéral (1 - 2) | - 59 | - 58 | - 111 | - 195 | - 184 |

Source : Estimation dans le budget du Président pour 1985.

(1) Cette Lettre a été rédigée à partir de matériaux rassemblés par Virginie Coudert dans « Le Budget Américain : les raisons du déficit » *Document de Travail du CEPII*, 84.02, février 1984).

(2) cf. « Une vision mondiale des balances de paiements » (*La Lettre du CEPII*, n° 35, 15 décembre 1983).

Ces prévisions optimistes ont été démenties par les faits (tableau 2). Contrairement à une opinion fréquemment répandue, un tel dérapage n'est pas dû aux dépenses militaires, dont la croissance prévue initialement a d'ailleurs été freinée à partir de 1983⁽³⁾ ; il découle d'abord de l'inertie des dépenses non-militaires que l'administration n'est pas parvenue à maîtriser. Au lieu de régresser, le poids de ces dépenses a continué à s'élever dans le PNB, passant de 17,1 % à 18,1 % entre 1980 et 1983. L'administration s'est heurtée non seulement à l'opposition du Congrès, mais aussi à de fortes rigidités structurelles, notamment dans le domaine de la protection sociale (évolution démographique défavorable et coût croissant des dépenses de santé). Le budget fédéral est ainsi devenu de plus en plus déficitaire — 6 % du PNB en 1983 — et ce mouvement n'a été que très partiellement compensé par l'évolution en sens inverse des budgets locaux⁽⁴⁾.

2 ... et au ralentissement de la croissance...

Dans un autre domaine, également, les prévisions initiales ont été infirmées. Rétrospectivement, il apparaît que l'administration Reagan a sous-estimé l'impact de la politique monétaire menée au même moment par le Fed, et qui s'est singulièrement durcie en 1981. Avant même que les détaxations aient pu exercer leurs effets, l'économie américaine est entrée dans une profonde récession. Toutes les hypothèses macro-économiques sur lesquelles se fondait le rééquilibrage budgétaire étaient, par là-même, remises en cause (tableau 3).

TABLEAU 3
Hypothèses
et résultats
macroéconomiques
(années calendaires)

| (en taux annuels %) | | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---------------------|--------------------------|-------|------|-------|------|------|
| Croissance PNB | — prévue en 81 | - 0,2 | 2,0 | 4,1 | 5,0 | 4,5 |
| | — réalisée | - 0,3 | 2,6 | - 1,9 | 3,3 | 4,2* |
| Prix PNB | — prévus en 81 | 9,0 | 9,7 | 8,6 | 7,0 | 6,0 |
| | — réalisés | 9,2 | 9,4 | 6,1 | 4,1 | 4,5* |

Source : Congressional Budget Office, « Baseline projections : fiscal years 1982-1986 » (juillet 1981), et Principaux Indicateurs Economiques de l'OCDE.

* Prévisions actuelles.

Les projections de l'administration misaient en effet sur une forte croissance en volume du produit national brut : 4 % en 1982 et 5 % en 1983. Or la récession — baisse de près de 2 % en 1982 — pèse doublement sur l'équilibre budgétaire : non seulement les recettes de l'Etat diminuent, mais ses dépenses tendent à s'élever. Face à l'aggravation du déficit, le Congrès a donc voté en 1982 la loi *Tax Equity and Fiscal Responsibility Act* (TEFRA) qui, outre un programme de réduction des dépenses, contient une augmentation notable de la fiscalité. Vont également dans le sens du rééquilibrage l'augmentation de la taxe sur l'essence, votée en 1982 (*Highway Revenue Act*), ainsi que la loi sur la Sécurité Sociale votée en 1983.

3 ... s'ajoute le coût de la désinflation

La désinflation prévue en 1981 par l'administration Reagan était lente et graduelle. Le coût d'arrêt brutal enregistré en 1982 et 1983 aurait dû, a priori, réjouir les gouvernants. Mais il ne faut pas oublier que la désinflation a un coût : les recettes de l'Etat diminuent plus que proportionnellement — car les tranches du barème de l'impôt ne sont pas indexées⁽⁵⁾ — tandis que ses dépenses présentent une grande rigidité, malencontreuse en cas de désinflation.

Au total, le coût de la désinflation s'avère très important (tableau 4). En partant des prévisions faites en 1981, on peut estimer que la baisse induite des recettes s'élève en 1983 à 73 milliards de dollars, alors que le fléchissement des dépenses n'est que de 24 milliards de dollars. La désinflation aurait ainsi contri-

(3) Telle qu'elle était prévue initialement, l'élévation de la part des dépenses militaires dans le PNB devait entraîner une charge supplémentaire de 44 milliards de dollars en 1983 ; en fait, celle-ci a été ramenée à 25 milliards de dollars.

(4) En années calendaires, l'excédent des budgets locaux est passé de 31 milliards de dollars en 1980 à 51 milliards en 1983.

(5) L'indexation des tranches n'est prévue, selon l'Economic Recovery Tax Act de 1981, qu'à partir de 1985.

bué à aggraver le déficit fédéral de 49 milliards de dollars, ce qui représente une contribution de l'ordre de 30 % à une dégradation totale de 166 milliards de dollars. Un tel effet se cumule avec ceux de la baisse de croissance (87 milliards, soit 52 % de la dégradation) et de l'inertie spécifique des dépenses (68 milliards, soit 41 %).

En sens inverse, les mesures de rééquilibrage n'auraient atténué le déficit de 1983 que de 38 milliards (23 %), c'est-à-dire qu'elles n'auraient même pas suffi à couvrir le coût de la désinflation.

TABLEAU 4
Origines du déficit
supplémentaire de 1983

| Écarts sur le budget fédéral par rapport aux prévisions faites en 1981 | (en milliards de dollars) | | |
|---|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Sur les recettes a | Sur les dépenses b | Sur le solde a - b |
| 1. Effet de la désinflation | - 73 | - 24 | - 49 |
| 2. Effet de la baisse de croissance | - 58 | + 29 | - 87 |
| 3. Effet de l'inertie des dépenses * | - | + 68 | - 68 |
| 4. Composantes défavorables (1 + 2 + 3) | - 131 | + 73 | - 204 |
| 5. Mesures de rééquilibrage ** | + 19 | - 19 | + 38 |
| 6. Total des écarts (4 + 5) | - 112 | + 54 | - 166 |

Source : Estimation CEPII à partir des calculs du Congressional Budget Office.

* A contexte macro-économique inchangé, calcul résiduel après la prise en compte des effets (1) et (2).

** Baisse des dépenses militaires, relèvement de la fiscalité directe (TEFRA) et augmentation de la taxe sur l'essence ; la loi sur la Sécurité sociale n'exerce ses effets qu'à partir de 1984.

4
Le cercle vicieux
de l'endettement
public

On voit ainsi comment s'est enclenché un véritable cercle vicieux au sein de l'économie des Etats-Unis. Parmi les dépenses les plus rigides figure la charge d'intérêt, et toute désinflation représente par conséquent un coût pour les débiteurs (Etat ou entreprises). Dans l'économie américaine, ce coût est supporté principalement par l'Etat. Même lorsque l'endettement se fait à taux variable, on sait que l'apparition de taux d'intérêt réels positifs en période de désinflation pose un problème très sérieux aux débiteurs, car elle surcharge à l'excès les premières annuités⁽⁶⁾. La situation est aggravée lorsque l'endettement est contracté pour une large part à taux fixe et que sa durée moyenne est supérieure à quatre ans, ce qui est le cas de l'Etat fédéral américain⁽⁷⁾.

TABLEAU 5
Dettes fédérales
(fin d'année fiscale)

| (En milliards de dollars) | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|---------------------------|------|-------|-------|-------|--------|
| Prévue en 1981 | 909 | 987 | 1 071 | 1 104 | 1 114 |
| Réalisée | 914 | 1 004 | 1 147 | 1 384 | 1 625* |

Source : Congressional Budget Office, « The Economic and budget outlook, an update » (août 83)

* Prévisions actuelles

Compte tenu des déficits accumulés, la dette fédérale s'est accrue de plus de 50 % entre 1980 et 1983 (tableau 5), et l'on peut estimer que la charge d'intérêts s'élèvera en 1984 à 108 milliards de dollars, soit 3 % du produit national brut. Le processus observé au niveau international se retrouve ainsi au sein même de l'économie américaine : alors que le déficit réel serait susceptible d'être résorbé graduellement par la poursuite de l'assainissement, l'endettement se nourrit de la charge croissante d'intérêts. Qui plus est, le recours cumulatif de l'Etat aux emprunts contribue pour une large part au maintien des taux d'intérêt à un niveau excessif.

Jusqu'à présent, l'économie américaine ne semble pas trop pâtir de la situation, en raison notamment du fait que l'incidence défavorable des taux d'intérêt est largement amortie — au niveau des entreprises et des ménages — par les

(6) Ce problème se pose spécialement au niveau international. cf. « Une vision mondiale des balances de paiements » (*La Lettre du CEPII*, n° 35, 15 décembre 1983).

(7) Un problème similaire se pose dans nombre d'autres pays (Japon, RFA, . . .), même s'il n'a pas les mêmes conséquences internationales.

déductions fiscales. Mais une telle tendance ne peut se poursuivre indéfiniment, car les conséquences de taux d'intérêt exorbitants sont supportées par le reste du monde, et singulièrement par les plus endettés des pays en développement.

Tôt ou tard, le mécanisme devra être enrayé. La question est de savoir quels sont les arbitrages ou combinaisons possibles entre les trois solutions suivantes :

— soit une fuite en avant dans l'inflation et le retour à des taux d'intérêt réels négatifs, ce qui compromettrait tout l'effort d'assainissement qui a été accompli ;

— soit des mesures de restrictions budgétaires, que semble annoncer l'accord conclu ce mois-ci entre le Président Reagan et les parlementaires républicains (150 milliards de dollars de réduction du déficit en trois ans) ; si de telles mesures s'avéraient insuffisantes, il faudrait en venir à une politique plus rigoureuse qui casserait la croissance et risquerait de provoquer une nouvelle récession mondiale ;

— soit des changements institutionnels visant à résoudre en profondeur le problème de l'endettement, tant américain qu'international. Parmi les solutions possibles, on pourrait envisager une conversion générale et concertée des emprunts, garantissant la valeur réelle des créances par une indexation du capital tout en étalant dans le temps la charge d'intérêt. La probabilité d'une telle hypothèse est sans doute faible actuellement, mais elle pourrait s'accroître avec la montée des tensions financières internationales.

Publication
du CEPII



Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard,
75015 Paris.
Tél. : 842-64-64

Rédacteur en chef :
Gérard Lafay.

Edition :

La Documentation française.
Abonnement d'un an
(8 numéros) : 150 F.

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

Règlement à réception
de la facture.

Directeur
de la publication :
Yves Berthelot.

CPPP n° 1462 AD.
Dépôt légal n° 1 375,
1^{er} trimestre 1984.

Imp. Maugein - Tulle.

Imprimé en France.

Revue trimestrielle du CEPII (*),
N° 15, 3^e trimestre 1983, 168 pages

Le Japon : transformations industrielles, croissance et internationalisation

Comment le dynamisme industriel du Japon a-t-il modifié le partage des marchés mondiaux depuis 1960 ? Malgré la crise des années soixante-dix et le ralentissement de la croissance interne, les entreprises japonaises ont accentué leur percée à l'exportation tout en améliorant la productivité du capital. Afin d'illustrer les mécanismes de l'économie japonaise, le CEPII met l'accent sur deux secteurs : la sidérurgie ou l'adaptation à la croissance zéro, et l'électronique ou la maîtrise de l'expansion industrielle. Puis il analyse l'impact de ces mutations sur les équilibres financiers et l'organisation économique du pays.

Cette étude a été réalisée par E. Dourille, M. Fouquin, L. de Mautort, A. de Saint-Vaulry. Elle est complétée par un article : « Le Japon et l'économie mondiale », rédigé par Masahira Sakamoto, conseiller auprès du ministre chargé de l'Economic Planning Agency.

(*) En vente à la Documentation Française.

| | |
|--|----------|
| • Abonnement d'un an (4 numéros) | 224,00 F |
| • Prix au numéro | 62,00 F |